Agriculture
Canada

Policy
Branch

Direction générale
des politiques

WORKING PAPER

Canada

Working papers are (1) interim reports completed by the staff of the Policy Branch, and (2) research reports completed under contract. The former reports have received limited review, and are circulated for discussion and comment.

Alternative Arm's Length Pricing Mechanisms for Dairy Products in Canada

(Working Paper--September 1990)

Kathryn McKinley

Commodity Coordination Directorate
Policy Branch
Agriculture Canada

This study was prepared as a background paper for the Task Force on National Dairy Policy which is part of the Agriculture Policy Review initiated in 1989.

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.0	**INTRODUCTION**	1
2.0	**BACKGROUND**	2
2.1	History of Canadian Price-Setting Mechanisms	2
2.2	Current Canadian System	3
2.3	Development of Dairy Price-Setting Mechanisms in Other Countries	4
2.3.1	Introduction	4
2.3.2	EEC	5
2.3.3	United States	6
2.3.4	Australia	9
2.3.5	New Zealand	11
2.4	Review of Selected Reports on Canadian Administrative Policy	13
3.0	**CRITERIA FOR A NEW PRICING-SETTING MECHANISM/AUTHORITY**	20
3.1	Conceptual Considerations	21
3.2	The Criteria in Detail	21
3.2.1	Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence	21
3.2.2	Provision of Clear and Consistent Objectives, Policies and Standards of Achievement	22
3.2.3	Accountability	23
3.2.4	Authoritativeness/Independence	23
3.2.5	Fairness of Process and Actions	25
3.2.6	Openness	26
3.2.7	Transparency	26
3.2.8	Effectiveness and Efficiency	26
4.0	**OPTIONS FOR A NEW PRICE-SETTING MECHANISM AT ARM'S LENGTH FROM CABINET**	28
4.1	Introduction	28
4.2	Continued Federal Regulation of Dairy Product Support Prices	28

4.3 Regulation of Dairy Product Support Prices Outside Federal Jurisdiction . 30

4.3.1 Industry Self-Regulation . . . 30
4.3.2 Provincial Regulation 31

4.4 Deregulation of Dairy Product Support Prices 32

5.0 EVALUATION OF OPTIONS 33

5.1 Federal Regulation of Dairy Product Support Prices 33

5.1.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence . . 33
5.1.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing . 33
5.1.3 Accountability 33
5.1.4 Authoritativeness/Independence 34
5.1.5 Fairness/Natural Justice . . . 34
5.1.6 Openness/Access 35
5.1.7 Transparency 35
5.1.8 Effectiveness and Efficiency . 35

5.2 Industry Self-regulation (Private Agency, CMSMC or Negotiation) 36

5.2.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence . . 36
5.2.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing . 36
5.2.3 Accountability 37
5.2.4 Authoritativeness/Independence 37
5.2.5 Fairness/Natural Justice . . . 37
5.2.6 Openness/Access 38
5.2.7 Transparency 38
5.2.8 Effectiveness and Efficiency . 38

5.3 Provincial Regulation of Dairy Product Prices 39

5.3.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence . . 39
5.3.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing . 39
5.3.3 Accountability 39

5.3.4 Authoritativeness/Independence 40
5.3.5 Fairness/Natural Justice . . . 40
5.3.6 Openness/Access 40
5.3.7 Transparency 40
5.3.8 Effectiveness and Efficiency . 40

5.4 Deregulation of Dairy Product Support Prices 41

5.4.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence . . 41
5.4.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing . 41
5.4.3 Accountability 41
5.4.4 Authoritativeness/Independence 41
5.4.5 Fairness/Natural Justice . . . 42
5.4.6 Openness/Access 42
5.4.7 Transparency 42
5.4.8 Effectiveness and Efficiency . 42

6.0 SUMMARY AND CONCLUSIONS 43

Footnotes 48

1.0 INTRODUCTION

On July 27, 1989, the Minister of Agriculture initiated a review of dairy pricing mechanisms with the objective of establishing a vehicle that could operate at arm's length from Cabinet. It was felt that Ministers lacked the time and specialized expertise to evaluate thoroughly the information brought before them. Moreover, the lack of openness and transparency inherent in Cabinet decision-making encouraged extensive lobbying.

In examining alternatives to Cabinet price setting, care must be taken to ensure that any new mechanism offers meaningful improvement over the existing one, and that it provides the best mix of qualities among all available possibilities. This paper represents an attempt to outline some of the more pertinent issues, discuss the relevant experience in other sectors and countries and evaluate the suitability of a number of options that have been presented for consideration.

The contents of the paper unfold as follows. First, the historical and contemporary experience of Canada and other major dairy producing countries will be reviewed. The dairy sector has been highly regulated in most parts of the globe but prices have been determined in a number of unique ways. In addition, over the period of the late 1970s and early 1980s, when the cost of maintaining high internal prices became prohibitive, each country embarked on a distinctive corrective path.

Second, a selection of relevant insights and considerations, as reported in a recent series of Canadian regulatory studies, will be presented. Together, these studies provide the foundation for a continuing public debate on administrative law and practice in a number of sectors, including the dairy industry.

Finally, a list of criteria will be developed which will then be used to evaluate, in some detail, three basic options for locating price decisions: regulation of dairy product support prices within the federal ambit but further removed from Cabinet; regulation of dairy product support prices outside the direct authority of the federal government; and partial deregulation of dairy product prices.

2.0 BACKGROUND

2.1 History of Canadian Dairy Price-Setting Mechanisms

The federal government has had an involvement in dairy pricing throughout the better part of this century. During the depression, programs were initiated with the intention of minimizing price movements and improving returns. In the late war and early post-war periods producers were paid subsidies to maintain the income levels of industrial milk and cream producers and reduce the disparities between their incomes and those of fluid producers. Commitments were also made during the war to establish programs to buttress farm incomes and prices against the type of general collapse which took place after World War I. This resulted in the passing of the Agricultural Prices Support Act of 1944, under which the government made irregular purchases of surplus dairy products, followed by the Agricultural Stabilization Act of 1958, under whose authority the Agricultural Stabilization Board guaranteed the prices of butter and cheese at a certain percentage of long term returns. Cabinet retained the power to adjust that percentage on the basis of estimated production costs or other factors. Import penetration of the domestic market was limited by means of the Export and Import Permits Act. In 1951 butter was placed under import control, followed in subsequent years by most other dairy products.

With the passage of the Canadian Dairy Commission Act in 1966, federal intervention in markets for industrial milk products became more regularized and was based on specific, if somewhat opaque, policy objectives: to provide efficient producers of milk and cream with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment and to provide consumers with a continuous and adequate supply of high quality dairy products. The Canadian Dairy Commission (CDC) was empowered to underpin wholesale prices by operating offer-to-purchase programs and by trading in the major storable dairy products. Prior to 1975 support prices for butter and skim milk powder and direct payment rates were set at least once a year by Cabinet, on the advice of the Minister of Agriculture, based on an assumed producer target price.

In 1975, the criteria for Cabinet decision-making was made more systematic and transparent by the establishment of a base target price level and an indexing method, the Returns Adjustment Formula (RAF). The RAF was divided into cash costs, labour costs and a judgement factor (originally 45, 35 and 20 percent respectively). Cash costs were indexed using Statistics Canada indices and

labour costs were indexed by the Consumer Price Index. There was no stated basis for amending the judgement factor and it remained unchanged throughout the period the RAF was in use. At the same time, the rate of direct payment was frozen at $6.03 per standard hectolitre of 3.6 kgs of butterfat/hL milk ($2.66/cwt).

It was originally intended that the RAF be in place for only two years. Certainly as early as the 1980/81 policy review, Dairy Farmers of Canada (DFC) was advocating replacement of the RAF with a system based on annually measured production costs. However, the high degree of politicization of the issue and the introduction of the federal 6,5 & 4 percent restraint programs delayed progress. Instead, the RAF remained the principal basis for establishing the target price from 1975 to 1986.

2.2 The Current Canadian System

After extensive consultation and debate, the RAF was replaced in 1988 by a formula based exclusively on costs of production (including a return on capital) as measured by provincial surveys. A parallel formula for updating the margin for dairy processors had already been introduced in 1983 and was revised in 1989. A survey of standard product yields was conducted for the CDC in 1987, which resulted in changed standard product yields being used in 1988 and 1989 to convert costs between a per standard hectolitre and a per kilogram of product basis.

Despite the use of these formulas, Cabinet has continued to consider dairy support prices frequently and, on occasion, to set prices at levels other than those indicated by the formulas. Central to this situation is the fact that some of the underlying elements of cost and yield formulas are imputed and therefore subject to some degree of judgement. Certain aspects of survey-taking can be similarly contentious. If policy-making becomes accepted by the industry as incremental and ongoing rather than regularized and scheduled, decision-makers can end up being approached at almost any time on the fairness of the prices generated by the formulas and on the make-up and use of the formulas themselves.

Dairy pricing has also been affected by external considerations. A constraint was imposed by the April 1989 Short Term Measures Agreement, in which Canada and its trading partners agreed to restraints on the levels of support to producers pending the expected conclusion of the Uruguay Round of GATT negotiations in December 1990.

The current decision-making nexus has been under strain for some time. There is a widely held perception that the process of establishing the target price has become both disproportionately time-consuming for Ministers and overly politicized. Ministers may not have the expertise necessary to make objective decisions with respect to highly technical cost measurement and methodology issues and have continually been put in the position of having to use price decisions to arbitrate between complex and competing interests among industry participants and across regions. It has been argued, also, that the current price mechanism impedes transparency, limits participation by other interests in the food chain, and does nothing to promote needed flexibility and timeliness in responding to changing national and international market conditions.

In considering the range of options for a new, more arm's length system, certain basic questions need to be addressed. First, what are the key criteria against which options should be assessed? Second, in order to safeguard the broader public interest and other domestic and international policy goals, how should the responsibility for the development of pricing policies and for structuring policy delivery mechanisms be shared? Third, as a practical matter, what kinds of institutional arrangements are available for implementing a new system; and fourth, what values, if any, would these institutional arrangements impose on the process of decision-making?

2.3 Development of Dairy Price-Setting Mechanisms in Other Countries

2.3.1 Introduction

Historically the dairy sector has been highly regulated, notwithstanding variations in degree and methods, in all OECD countries. Largely in response to economic pressures, although GATT disciplines and obligations also have been felt, dairy policy is evolving at an uncharacteristically rapid pace in many major producing countries. Directions taken range from the introduction of additional instruments to control the operation of the dairy sector, resulting in a parallel increase in the number of decision points at the political level (EEC), to the enhancement of market orientation and the decentralization of decision-making in pricing policy (Australia and New Zealand). An examination of these variations in the process and results of policy development, may serve to highlight issues and opportunities relevant to the current Canadian review exercise.

2.3.2 EEC

The European Community first set an annual target price for milk in 1964. Support is maintained through purchases by national intervention agencies of butter, SMP and certain Italian cheeses at a floor price; the setting of high target, minimum import threshold and intervention prices and restrictive import levies; and the use of subsidies (restitutions) on exports. Subsidies to promote consumption by special groups of consumers, e.g. pensioners and feed users, storage aids, subsidies to improve the competitiveness of certain processed products and structural assistance to small and/or impoverished producers are also features which impact on prices in the Community.

Agricultural policy in the Community, and by implication dairy pricing, is an important instrument of political, social and regional development. Furthermore, unlike Canada, the U.S. and Australia, under the Community's Common Agricultural Policy (CAP) domestic consumption need not represent the main outlet for dairy products. As a result, a significant level of budget exposure must be anticipated and planned for. Eventually, it was budget considerations that became the force behind reform in the 1980s, driving the CAP through a protracted and fractious "adaptation" process.

As a result of CAP "adaptation", new disciplines were sanctioned in the form of "automatic market stabilizers": in 1977/78 co-responsibility levies were introduced, by which producers share the cost of export restitutions, and in 1982/83, thresholds on output (maximum guaranteed quantities) were introduced which, if breached, trigger lower prices in the next time period. In the dairy sector, there was a reluctance to choose parameters for these instruments which would generate price levels sufficiently painful to constrain production and consequential Community expenditures. Moreover decreased costs, through the process of technological advance, tended to outpace any reduction in realized prices. In 1984 the output thresholds were eliminated in favour of explicit production quotas, accompanied by direct assistance to ease the adjustment of the many dairy producers in poorer regions. The intervention system has also been changed so that manufacturers are now responsible, in part, for financing stocks. Target prices, by contrast, have remained unchanged since 1984.

CAP negotiations are not occasioned only by major policy reviews. Every year there are intense annual negotiations on all price and production related

parameters in each sector. There is broad and influential involvement by the civil service, elected representatives at the national and Community levels, national producer (and to a lesser extent processor) organizations and other representatives of either agri-food, budgetary, or community integration interests. However, much of the real policy-making is highly bureaucratic and lacking in transparency. The process is a highly adversarial one in which interests, even among producers from the same member state, are not easily reconciled. Almost any element of policy can conceivably form part of the price negotiations, including technical regulations, product conversion factors and the operation of monetary compensation amounts (MCAs)[1] and, not unexpectedly, trade-offs, exemptions and concessions are the norm.

The central player in the process, notwithstanding its lack of actual decision-making power, is the European Commission. The Commission partakes in agricultural policy development at two distinct levels. The first is the Directorate General of Agriculture (DG VI), a powerful administrative secretariat. The DG VI carries the responsibility for developing proposals and is actively involved in ferrying successive modifications through the negotiations. The DG VI is also charged with implementing decisions by supervising the activities of national intervention agencies and marketing boards. The agencies and boards, in turn, are consulted on policy initiatives. Accordingly any residual policy flexibility tends to rest at the bureaucratic level.

The DG VI reports to and through the President and the Commissioners, who are political appointees of the EC Council from the member states. At this level the Commission's outlook and activities are more political, but within a clear Community framework, since it is vested with the requirement to defend and strengthen the CAP. Prior to the commencement of the "adaptation" negotiations, the Commission drafted certain principles to which all reforms enacted would be expected to adhere.

The European Council of Ministers is the decision-maker with respect to all CAP related policies. It is chaired by the Commissioner of Agriculture and includes the Ministers of Agriculture of each member state. Individual members are necessarily reluctant to align themselves at any distance from their national constituency, but some flexibility may emerge if there are divisions between producer groups or pressure is exerted by their colleagues on the Council of Finance Ministers or Summit Council.

The final institution of note is the European Parliament. It provides advice to the Council on the CAP but has only limited influence, even though it does have budgetary authority for the Community. Nevertheless, during the adaptation negotiations the European Parliament consistently took a strong "fortress Europe" position in which the principle of protecting producer income levels took precedence over cost considerations.[2]

2.3.3 United States

The U.S. government supported industrial milk prices at guaranteed minimum and maximum levels under the provisions of the Agriculture Act starting in 1949. (It also establishes fluid prices through milk marketing orders which are linked to industrial milk market prices.) Support is maintained through purchases of cheese, butter and skim milk powder by the Commodity Credit Corporation (CCC); domestic and international food aid programs and import controls under Section 22 of the 1933 Agricultural Adjustment Act (the GATT waiver).[3]

Until 1981, the support price was set at 75 to 90 percent of a parity price-index based on costs in 1910-14 and adjusted annually. The Secretary of Agriculture[4] was authorized to set specific support prices within that range. Most other matters require legislation and over the 1970's Congress was active in changing both the minimum level of support prices and rules regarding the timing of price adjustments.

The purchase prices announced by the CCC include administratively set margins to cover the costs of processing milk into these products. The prices received by individual dairy farmers depend upon many factors other than the support level, including plant location, products manufactured, quantity of milk delivered, local competition and plant operating efficiency.

The drafting, amendment and passage of Agricultural legislation in the U.S. is extremely intricate, involving a myriad of political, economic and regional issues, as well as the President's domestic, trade and budgetary priorities. The agri-business and trade lobbies in the U.S., unlike those in the EEC, are highly involved in policy formation (although they tend to be less interested in dairy than some other commodities). Any member of the House of Representatives or the Senate may draft a bill to either alter existing legislation or propose a new law. The bill then proceeds through the Congressional committee system, where it is subject to both formal and informal lobbying and hearings. Anyone may bring a proposed change

to any member of the Congress at any time in the legislative process. Proposals may be presented in committee or on the floor of either house.

The House and the Senate have each established committees on agriculture, whose members are elected by their respective colleagues and consist, primarily, of representatives from agricultural States or regions. Commodity or issue-based subcommittees review relevant sections of draft legislation. Increased autonomy[5] on the part of these subcommittees, which are closely tied to special interests, as well as a parallel increase in the influence of commodity-specific interest groups, has been credited with reducing the leverage of the traditional agricultural establishment, increasing the unpredictability of policy outcomes, and enhancing the role of lobbyists in policy formation.[6]

During the 1980s, agricultural policy and programs have been established through multi-year Farm Bills, with Congress making frequent adjustments as required. Dairy programs have also been targeted by other legislation, such as trade, drought relief or budget reconciliation Acts.

As was the case with the European Community, a high internal price regime in the U.S., coupled with falling international prices, had generated dairy production far in excess of domestic requirements and an unacceptable increase in government disposal costs. Unlike the European Community, pricing was the instrument of choice in bringing production and costs under control. To this end, parity pricing was eliminated; a set of triggers was introduced relating minimum prices to the size of CCC purchases; assessments were levied on producers to help finance program costs; and voluntary diversion and termination programs were instituted.

Legislation has, on occasion, granted the Secretary of Agriculture considerable discretion with respect to the implementation of individual program elements. The Secretary also enjoys discretion over the relative pricing of butterfat and non-fat milk solids.

The 1990 Farm Bill is currently under discussion. The Administration has proposed that "there should be a greater range of price support adjustments and purchase level triggers in order to give the Secretary of Agriculture more flexibility to reflect market conditions when setting support prices,"[7] but there appears to be a consensus in favour of continuing a surplus product purchase/support price triggering linkage.

2.3.4 Australia

Australia first introduced a scheme to equalize returns from its domestic and export butter sales in 1916. From 1934, a voluntary equalization scheme for certain basic products was operated by the CDPEC[8], a private non-profit corporation with 36 shareholders representing the Australian States. The CDPEC's powers were established through a Deed of Agreement with participating manufacturers. A statutory marketing authority (SMA), the Australian Dairy Produce Board (ADPB), was responsible for marketing, exports, subsidy payments and promotion of the dairy industry. Stabilization schemes typically covered five year periods and were negotiated between industry interests and the government. Price guarantees and other subsidy programs also appeared, particularly during the 1960s and after the world price collapse of the mid-1970s.

In 1973, in order to open up pricing and assistance policies to public review, the government established the Industries Assistance Commission (IAC). The IAC evaluates and holds hearings regarding proposals for assistance before they are considered by the government. Their reports on dairy industry structure, policies and programs have provided the basis for many of the major government initiatives discussed below.

In 1975, the Australian Dairy Corporation (ADC) subsumed the essential functions of both the CDPEC and ADPB. At that time, the membership of the ADC was based primarily on representational criteria. There was a Chairman, three producers, three manufacturers, one union representative, one government representative and two members who provided relevant "special qualifications", all appointed by the Minister of Primary Industries.

The ADC was empowered to set minimum values for prescribed exports and, after consulting with dairy farmers and manufacturers "as it considers appropriate,"[9] to determine the quantities, product classes and destinations of exports. The ADC, along with a Dairy Industry Advisory Committee, also advised the Minister on the appropriate size of levies and, consequent to the role of levies in effecting market discrimination, the level of domestic prices.

In 1977, legislation was passed which imposed compulsory levies on prescribed products.[10] This set a floor on domestic prices and subsidized returns from exports of the prescribed products. Export returns were pooled and equalized as under the former system. At the farm level, the high export price encouraged production

and, at the manufacturing level, it maintained biases between products and between the export and domestic markets. The extent of these biases varied over time and location.

Underwriting was administered by the ADC with some intermittent cost-sharing and/or supplementation at the State level. The scheme was intended to provide safety net protection only and, in fact, over the 1980s the main advantage of underwriting was to facilitate advance payments.[11]

In 1980-81, the ADC adopted explicit criteria in assessing prices,[12] including trends in production, demand, price sensitivity, manufacturing patterns, industry revenue, export prices, inflation, industry views,[13] consumer and food price indices and prices of internationally traded products. Nevertheless, a 1983 IAC report on the dairy industry concluded that the basis for the development of policies for, and the administration of, the equalization system lacked clarity and transparency; there was too much reliance on administrative discretion, and there was "considerable opportunity for pressure to be brought to bear on decision makers and for representation on decision making bodies."[14]

Significant new arrangements were introduced in 1986, following IAC review, extensive sector negotiations and some significant opposition by certain States and the Australian Senate. Changes were introduced to streamline the number of consultative and advisory organizations; to open decision-making processes to wider public representation; to make the administration of dairy policy more timely and operationally effective and, in addition; to clarify market signals so that production would be more appropriately distributed among the various dairy products and between the domestic and export markets. The principles underlying the new arrangements were to reduce levels of support and other market distortions in order to promote industry efficiency and competitiveness, to encourage a "national" rather than fragmented approach to planning in production and marketing, and to encourage exports, but only when and where justified, by emphasizing marginal rather than average returns as a price signal.

Basic elements of the new policy are: the elimination of pooling within product types and between markets; the application of the domestic levy to all milk production (fluid or manufacturing); the eligibility of all exported products for payments from the levy fund; the imposition of a ceiling on the levy of two cents per litre

of milk and the scheduled expiration of the levy in 1992. By continuing to provide assistance to exports,[15] domestic prices are also supported above international levels. This support, however, is expected to be reduced over time to parity with New Zealand imports. The export price is underwritten at 85 percent of the long term trend line, which provides indirect support to domestic prices in the event of a major collapse in world prices.

In 1986 the Minister produced a white paper on the reform of SMAs. Subsequently, "peak industry councils" were established to take over policy development from the SMAs, and the SMAs were granted more commercial flexibility in hiring and in financial and auditing arrangements. In the case of the dairy industry, the peak council is the Australian Dairy Industry Conference (ADIC).[16]

Under the Dairy Produce Act of 1986, the Minister continues to appoint all members of the board of the ADC except the managing director, who is appointed by the board itself. With the exception of the Chairman and the government member, the remaining members are appointed "from persons with qualifications relevant to the functions of the Corporation"[17] as nominated by a selection committee.

It has been argued that increased marketing expertise in the manufacturing sector, coupled with a fresh emphasis on branding as a method of maintaining and expanding markets, has reduced the need for a dairy sector SMA. Certainly, the role of the ADC has shrunk over the past five years. However, the government has been reluctant to pass authority for the administration of the levy system to a non-statutory authority, and conflict between fluid milk producing and manufacturing milk producing States has continued to limit the policy building capacity of the ADIC. In addition, the Minister has voiced concerns about the degree to which industry decisions have diverged from government policy. For example, following the industry's lack of action to phase down export support from the maximum level, the Minister indicated that the government was prepared to reduce the levy funding that support unilaterally.[18] A new review of SMAs is underway and further developments are expected in the near future.

2.3.5 New Zealand

Historically, New Zealand's macro-level policies favoured the industrial sector. Agriculture received some compensatory assistance but was required to remain internationally competitive in order to generate foreign

exchange. Currently, up to 80 percent of dairy products are exported. Such support as was available to the sector came primarily through cost-reducing, not revenue-enhancing assistance: interest and taxation concessions; fertilizer subsidies; animal health inspection and grading, and research.

The New Zealand manufacturing milk sector has a long history of cooperative development and centralized marketing. In 1935 a State Marketing Department was set up to control exports. Minimum price guarantees were introduced, based on average returns. In 1956 the Dairy Products Prices Authority (DPPA) was formed.[19] Its function was to determine the export price for cheese and butter based on overseas price expectations. The Dairy Board Act of 1961 established a new statutory marketing board, the New Zealand Dairy Board (NZDB).[20] The NZDB is responsible for exports and for administration of the manufacturing milk sector.

From 1965 to 1975 the DPPA, in consultation with the NZDB and government officials and taking account of industry stability and market prospects, determined the NZDB purchase price for butter. Prices paid for cheese and other dairy products were determined by the NZDB itself. After 1975, the DPPA established separate values for milkfat and non-fat solid components of milk on a farm gate basis, under the restriction that they not increase by more than 10 percent, nor decrease by more than 5 percent on the previous season's values, without Ministerial consent. Prices for dairy products are based on these component prices, taking into account average milk collections and manufacturing costs. The NZDB was empowered to apply differentials within the price framework set by the DPPA, such that product mixes would better match requirements.

A self-balancing buffer fund has been in place for four decades to stabilize returns from overseas markets. Prior to 1983, the NZDB enjoyed a concessional overdraft facility at the Reserve Bank to finance its stocks and trading which, according to at least one source, amounted to a significant form of assistance to the industry.[21] In 1983, the outstanding deficit was limited and eventually paid out at a fraction of its nominal value. Subsequent borrowing by the Board has been made at commercial interest rates. A supplementary income fund operated from 1978 to 1984, but only kicked in during one year.

Since 1986, the New Zealand government has taken significant measures to provide even lower, more uniform and more market responsive assistance. This has entailed

a more coordinated approach on the macro-policy side with respect to the agricultural and industrial sectors, a phasing out of import licenses and industry-specific assistance, wide-ranging tariff reduction and increased transparency in the administration of programs. Since subsidies can no longer be used to influence production, alternative ad hoc measures have been taken where required, e.g. a supply moratorium and a milk limitation scheme. In 1987-88, a "butter realization differential" was introduced whereby payments for butter and butteroil beyond a base level would be based on marginal, not average revenues.[22]

The NZDB hopes to reduce the impact of subsidized product and international price fluctuations by emphasizing niche and brand marketing. Some processors have also shown an interest in direct export marketing, particularly to Australia. The Dairy Board Act was amended in 1987/88 to remove government involvement from the Board's activities. It is now financially independent and able to make final decisions concerning borrowing, investment and milk pricing. It has also diversified considerably through acquisitions of investments in food processing and marketing companies outside New Zealand and now has a very substantial foreign asset base. Many of these serve as tied outlets for New Zealand product.

2.4 Review of Selected Reports on Canadian Administrative Policy

The Canadian regulatory environment and its reform has been the focus of much critical attention over the past 20 years. One reason for this is the degree to which regulatory processes, especially those developed and/or managed by specialized agencies, have penetrated hereto fore private economic activities. Another is the emergence of a new, cost-aware attitude on the part of government, as demonstrated by stated commitments to "regulate less but smarter" and to free economic activity from the impediments of excessive intervention. A third factor is the role that constitutional reform and the introduction of the Charter of Rights and Freedoms are playing in redefining the acceptable parameters of regulatory authority.

The original rationale for having established regulatory authority may still exist in certain sectors. However, it has been recognized that delivery mechanisms may take many forms, each with a varying capacity to provide cost-effectiveness, balancing of interests, targetting of specific problems and flexibility of response.

Certain jurisdictions have developed a legislative framework for the establishment and/or operation of regulatory agencies. Examples include the Statutory Powers Procedure Act in Ontario and Administrative Procedures Acts in Alberta and the U.S. The evaluation of delivery mechanisms is less penetrable at the Canadian federal level since, beyond what can be read into certain incremental reforms,[23] the legislators have not yet provided guidance. The Charter itself remains relatively untested in areas which hold the potential to place significant restrictions on the role of regulatory authority. Recent issues that have been raised in that context are as diverse as procedural fairness and natural justice, administrative openness, agency capacity to maintain impartiality when charged with a plurality of functions, criteria for agency appointments, investigative powers and the role of agency counsel in public hearings.[24]

The actual enabling legislation of federal agencies is of equally limited assistance in furnishing guidance, since in many cases they vary to the point of contradiction.[25] Inconsistencies in provisions for review, in particular, are so common that they have been cited even within the body of one statute. It is somewhat comforting, therefore, that although the literature displays the usual divergence of opinion on how to achieve appropriate administrative performance, there is a remarkable degree of alignment in identifying major issues, including the values or criteria that regulatory processes should follow in meeting their objectives.

Authoritative analysis of current trends in regulation is provided by the growing interpretive record of court jurisprudence and by equally numerous commentaries undertaken by experts in all aspects of regulation, most notably administrative law, public administration, the economics of regulation and constitutional law.

Outstanding in this list are the Royal Commission on Corporate Concentration, the Lambert Commission on Financial Management and Accountability, the 1981 House of Commons Committee Report on Regulatory Reform, Economic Council of Canada reports on regulatory reform, intervention in agriculture and Crown Corporations as instruments of public policy, various Law Reform Commission reports on independent administrative agencies, the Task Force on Program Review's reports on agriculture and regulatory agencies and the Auditor General's series of reports on Crown Corporation accountability. Specific to the dairy industry are the Gibson Inquiry into the

CDC's commercial practices and the Auditor General's 1982 comprehensive audit report on the CDC.

Taken together, the conclusions emanating from these reports prescribe wide-ranging reform of regulatory structures and procedures. At the base of this reform is the establishment of express criteria for choosing both the degree of regulatory intervention and the institutional mechanisms and procedures appropriate to that degree of intervention. Also identified is the need to reduce opportunities for ad hoc, ex parte political intercession while, at the same time, strengthening overall accountability by enhancing Cabinet responsibility for the development of clear long-term policies and objectives, and standards for their achievement, where regulatory intervention affects the public interest or otherwise distributes gains or losses among private parties.

The importance of balanced public participation in the development of policies and regulations, as well as in the provision of input to individual decisions, emerges as a constant theme throughout these studies. In order that representatives of the public interest are provided with meaningful access to decision-making processes and, in so doing, are equitably received, a broad panoply of remedies is presented. These largely comprise the use of express, published criteria in decision-making, the implementation of procedural reforms to enhance participation and information flow, the depoliticization of procedures for appointment to regulatory bodies and the introduction of criteria for appointment that provide for merit and/or balance in representation, as appropriate.

Some of the specific recommendations made in the studies and reports are excerpted below. No attempt has been made to undertake a comprehensive review. Only those recommendations and studies most relevant to a discussion of arm's length pricing and representative of typical reform thrusts are presented.

The 1980 Gibson Inquiry into the commercial practices of the Canadian Dairy Commission (CDC) highlighted a number of concerns about the structure and operation of dairy industry regulation. The Inquiry advised that the objectives enunciated in Section 8 of the Act were unduly vague in providing long-term policy guidance to the CDC and, in addition, furnished almost no authority for a legal review of the achievements of those objectives. The opportunity for further clarification, by issuing either Cabinet directives or Commission regulations, was made available by Sections 11 and 12 of the Act but had not

been acted upon. Notwithstanding this weakness in both the enabling and subordinate legislation, the Inquiry concluded that the CDC should and could

> "....adopt policies and...act in a more adequate and competent way so as to achieve the objects of Section 8 as contemplated by Parliament in enacting the Section." [25]

The Inquiry's regulatory policy recommendations were gathered under the rubric of improved accountability. First, "a more formal organization" of the process of policy review, second, stricter marketing guidelines so as to assess performance in that area, and third, more openness in policy formulation were proposed. The Inquiry also suggested that it would be in the interests of both consumers and producers for pricing and supply to be more market-oriented.

In 1981 the Economic Council made several more specific recommendation relevant to the administration of regulated industries. Their objectives in making these recommendations were, again, to stimulate improvements in information flow, openness, public accountability and attention to economic (largely marketplace) criteria.

- Elimination of Cabinet appeals or establishment of procedural safeguards on their use.

- Establishment of procedures for issuing Cabinet directives.

- Ongoing and substantive review of regulations by parliamentary committees.

- Funding of public interest intervenors through
  - awarding of costs,
  - direct government funding of advocate organizations, and
  - tax concessions for advocate organizations.

- Review of dairy policy to make it more selective and efficient.

- Supervision of CDC and CMSMC by National Farm Products Marketing Council (effectively separating regulatory and operational authority).

- Balancing of representation on supervisory boards and agencies.

The Forbes, Hughes and Warley report of 1982[26] provided an extensive list of recommendations which followed the thrust of its predecessors. Their advice on the administration of regulation can be summarized into the following elements.

- Improved level of impartiality in decision-making through strong public interest representation.
- Establishment of a separate appeal board for decision-making bodies.
- Reduction in ministerial discretion by enunciating clear objectives in Statutes and directives.[27]
- Enhanced public accountability through improved information flow, public dialogue and substantive reporting on policies and decisions.
- Provision of formal, independent monitoring of all regulated agricultural markets.

The report of the Study Team on Agriculture from the 1985 Task Force on Program Review put forward two separate options with respect to dairy regulation. One was delegation of responsibility for program management and financing to producers with supervisory control of supply management policy to be wielded by a NFPMC with enhanced powers of approval and compliance. The other was the creation of a new regulatory supervisory body composed of producer, processor, consumer and federal government representatives to ensure that the CDC operates in the public interest. Either option would have the effect of separating operational and regulatory authority.

The Study Team on Regulatory Agencies drew up a highly detailed list of general recommendations which would serve to limit the role of agencies in the formulation of sector policies and enhance their independence in individual adjudicative decisions.

- Establishment of administrative agencies only when market regulation fully warranted and this represents the most effective and efficient delivery mechanism.
- Provision for public notice and comment and Governor-in-Council approval of regulations.
- Full opportunity for consultation and participation by interested parties.

- Cabinet control of general policy development through directives, particularly when agency granted broad powers of discretion or constituent Acts specify competing objectives. In certain types of cases, Cabinet discretion to set-aside or refer back (not vary) agency decisions, after meeting specified and public review procedures.

- Mandatory periodic review of agencies by parliamentary committees.

- Provision for draft publication of regulations approved by Cabinet and public notice and comment in the case of regulations for which the agency has authority.

- Establishment of rules and procedures for public hearings, cost awards and use of public officials as intervenors.

- Improvement of degree of expertise, other merit criteria and representativeness on agencies.

The 1985 report of the Law Reform Commission made the most recent and comprehensive attempt to reconcile independent agencies' parallel needs to preserve autonomy in decision-making and to provide enforceable accountability for those decisions. It recommended that:

- Drafting of objectives in a clear and unambiguous manner.

- Provision of directives only on the subject of policy. Furthermore, directives should be implemented as a legislative instrument, i.e. with broad, binding authority.

- Agencies should play a dominant role in drafting subordinate legislation, but Statutory Instruments Act should be amended to allow Parliament to set aside agency regulations or policy statements.

- Parliamentary committees should have a clear mandate to scrutinize agency activities and to mandate the content and format of reports.

- Appeal process through other agencies or courts. Political appeal available only at the discretion of Cabinet and on matters of policy, not individual adjudication.

- Political appeals should provide for full representation of interests.

- Abolition of privative clauses, which serve to restrict access to the courts in areas other than fairness and natural justice or jurisdiction.

- Agencies should be permitted to participate in court challenges to their authority.

- Standards for procedural rules that ensure:

  - reasonable and adequate notice of proceedings;
  - full exchange of views and information by affected parties;
  - access to information and assistance in regard to agency procedures;
  - standing at public hearings for public interest advisors;
  - full disclosure of all information relevant to decision;
  - impartiality of decision-making and decision-makers;
  - full disclosure of reasons for decisions; and
  - establishment of a mechanism for independent review.

3.0 CRITERIA FOR A NEW PRICING MECHANISM/AUTHORITY

3.1 Conceptual Considerations

The dairy sector is currently one of the most highly regulated in Canada, a situation similar to the experience of other countries (see Section 2.3). The appropriateness of any given mechanism for pricing is closely tied to the type and degree of regulation in place. In some cases, the authority for the development, implementation and monitoring of price policies may operate better under some form of partitioning.

By contrast, the values or criteria for evaluating the appropriateness of mechanisms should be less mutable over time and individual circumstances. A list of key criteria for a pricing mechanism[28] would necessarily include such elements as: 1) consistency of institutional structures, rules and procedures with existing statutes; 2) clear, coherent transmission of objectives, policies and standards or criteria for their achievement; 3) accountability to affected parties for administrative actions and decisions, either directly or through a political and/or legal framework; 4) authoritative decision-making, free of excessive recourse to politicians or jurists; 5) fairness in decision-making and in administration; 6) openness of the decision-making process to affected parties; 7) transparency in decision-making and administration; and 8) competence in meeting objectives in an effective and efficient manner.

Notwithstanding that these criteria were developed primarily to evaluate the performance of statutory administrative agencies, they provide an extremely reliable and comprehensive means of rating the appropriateness of all possible pricing mechanisms, whether regulated or not. Consider, for example, the concept of accountability. In a sector where rate-setting is completely unregulated, accountability is provided through marketplace signals. Self-regulating sectors may be disciplined by a number of means including the courts (e.g. requirements for natural justice or the Competition Act), supervisory authorities (e.g. CRTC, Copyright Board) and the structure, membership and administrative rules and procedures of the decision-making body itself. Statutory agencies, by definition, are ultimately accountable to the legislature but, in practice, may be structured so as to report to an individual minister, the Governor-in-Council, a parliamentary committee and/or its own supervisory body, on various issues.

In examining the material experience of other countries, any movement towards industry self-regulation in the dairy sector has been accompanied by a proportionate rate of deregulation (increase in use of market signals) in price setting. The case of the Australian industrial milk sector is a particularly telling example. Individual price setting decisions are now taken independently of political authorities. However, the government has maintained the responsibility for developing broad objectives and policies for the sector, one of which is a move towards pricing parity with non-subsidized imports. The capacity to enforce objectives and policies (control over milk levies) has also been retained. It is equally significant that the dairy industry's multi-year plans have been developed largely on the basis of public hearings and analyses administered by an entirely independent advisory body -- the IAC.

The case of non-agricultural regulated sectors in Canada is similar. Movement towards self-regulation has been accompanied by provisions to increase direct public access and accountability, to provide at least superficially independent supervisory boards, and to remove regulatory impediments to market signals in pricing. The purest, and perhaps only, example of a self-regulating statutory monopoly outside agriculture is the Post Office which, even then, is a Crown Corporation that formally accounts to the government in its rate setting.

3.2 The Criteria in Detail

3.2.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence

In order that a pricing mechanism be protected from the perils of court challenge, it must meet the requisites of all relevant legislation (and jurisprudence). This includes Section 96 of the Constitution Act, Sections 1 and 2 of the Bill of Rights, Sections 2(b), 7, 11(d) and 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms, Sections 18 and 28 of the Federal Court Act (currently under review), the Competition Act and, in the case of federal legislation, Sections 12 and 13 of the Inquiries Act and the Statutory Instruments Act. Most of the key provisions deal with jurisdictional matters, fairness and natural justice and access to the courts. A sector may be exempted from certain price fixing provisions of the Competition Act, but only if it is regulated under statutory authority (known as the regulated sector exemption).

3.2.2 Transmission of Objectives, Policies and Standards of Achievement within a Framework of Principles for Development of the Sector

With respect to regulatory agencies, a framework of objectives and policies is normally set out in an enabling or constituent Act (articles of incorporation, objects and by-laws in the case of corporations). It may also be articulated through subordinate legislation (directives, rules and regulations) as developed by the Minister or the agency itself. Existing Acts are notoriously vague in this respect; moreover, even objectives that have been elaborated upon are generally not accompanied by useful standards of achievement. This lack of clarity has been blamed for impairing the process of accountability and redress, permitting interpretations to be bent to suit narrow interests and weakening safeguards from ad hoc political intervention.

As well as being clear, unambiguous and coherent, the objectives of any pricing mechanism should be consistent with overall government policies for the sector. If there is a perceived need to fit outcomes into broader policy goals, for example in the area of trade or budget outlays, it may be necessary to choose a corporate form that can incorporate necessary controls.

3.2.3 Accountability

Accountability is arguably the most important of all the criteria listed here. In a regulated sector, an optimum level of accountability is not usually automatic and, therefore, must be explicitly incorporated in institutional structures and processes. Regulators are accountable to affected parties, in the first instance, but as suggested by the following intervenors, ultimate accountability in a regulated sector is to the legislature and, thus to the public interest at large.

> "...regulation is not effected in the name of a government or of a regulatory tribunal or of a regulated industry. It is always effected in the name of the individual citizen, collectively the public, who permit the infringement with their basic freedoms." (Thomas Kane, former Chief Counsel CAC and Chairman, Public Interest Advocacy Centre).
>
> "Regulation is there to serve the public not to be the instrument of a select few." (Jean de Grandpré, former

President, Chairman of Bell Canada, Testimony before the Royal Commission on Corporate Concentration).

Regulated rate-setters are accountable not only for their actions and decisions, but also for the rules, procedures and processes governing those actions and decisions. More specifically, they are accountable for meeting the other criteria discussed in this section, i.e. that decisions meet objectives in an efficient and effective manner; that processes are fair, open, impartial, transparent and that management is efficient and effective. In the terms of the current Auditor-General, accountability is policy-oriented, administrative and financial in perspective.

Accountability is provided through guarantees of access at various procedural levels. Balanced ex ante participation by interested parties in decision-making and in the development and review of rules and regulations provides one avenue of accountability. Opportunities for ex post appeal provide another. Depending on the issue and the degree of regulation in the sector, accountability is disciplined by the direct actions of affected parties, the courts, Cabinet, parliamentary committee and/or supervisory agencies.

Appeals can be made to the federal court on the basis of law, jurisdiction and natural justice. In the past, the court provided strong, if often unwelcome, intervention on matters of substance. In recent years, the court has deferred to regulators on the merits of their decisions unless they are "patently unreasonable", an almost unachievable criterion. Unless other measures are explicitly provided in enabling statutes, the only route available for redress is the heavy-handed and burdensome approach of case-by-case legislation. For this reason current practice, in the case of authorities with broad policy discretion, has been to explicitly provide for remedies through independent review boards (Copyright Board, Competition Tribunal, Patent and Medicines Price Review Board) and, in spite of the associated problems discussed in the next section, binding Cabinet directives (CRTC, British Columbia Utilities Commission) and formal Cabinet review (CRTC, CTC, NEB and retransmission rights under the Copyright Board).

3.2.4 Authoritativeness/Independence

This criterion counterbalances its immediate predecessor. It ensures that a mechanism that is

properly structured, staffed and administered will enjoy sufficient authority and autonomy to make effective decisions within its mandate, however large or small that mandate is determined to be. This autonomy is necessary to impart procedural confidence among affected parties. When "he who hears decides", processes become more transparent and decisions are based on known and, consequently, refutable information.

Independence is based, in the first instance, on the appointment of competent, unbiased decision-makers through an impartial, non-partisan process. The system for making appointments to the judiciary is a widely approved model. The independence of regulators is further protected when appointments are based on tenure, not "at pleasure".

Second, the concept of independence suggests that strict limits and procedural controls accompany any Cabinet review process, if indeed it is provided for at all. A critical factor is that Cabinet is not subject to judicial review on the basis of "procedural fairness", as are other decision-making mechanisms.[29] It is generally accepted, therefore, that Cabinet appeal should only involve questions of broad policy, not individual adjudication (such as granting of licenses, enforcement, etc.). In order to inject some transparency and accountability into the process of a Cabinet appeal, it has been widely proposed that Cabinet should receive input from interested parties in an open manner and publish reasons for its final decisions. However, thus far, governments have declined to act upon this advice. Another method of protecting agency independence is to grant Cabinet only the power to refer back or overturn, not to vary decisions. However, use of this concept has impoverished review authorities in sectors where consensus is difficult and/or timely approval of economic management programs is critical (e.g. the National Farm Products Marketing Council [NFPMC]).

Third, banning of ex parte communication between pricing authorities and either members of Cabinet or interested parties is vital in maintaining agency autonomy in its decisions. Independence is facilitated when all information, with the exception of commercial and state confidentialities, is for the record and open to cross-examination and rebuttal.

It has been argued that the use of formal policy directives limits the achievement of an arm's length

relationship, but it is equally accepted that, in their absence, agencies will search for policy guidance from more ambiguous sources, such as Ministerial speeches, public statements and ongoing contacts. The provision of clear guidelines with known legal force would appear to preserve independence better. Autonomy can be further protected if Cabinet consults with regulators and the public before issuing directives and if, once issued, they are publicly available.

Independence may also require an adequate internal analytical research capability (e.g. the Canadian International Trade Tribunal), if regulators are not to be left to accept the estimates and premises of regulatees. The National Energy Board's decisions in the 1970s were undertaken without adequate research capability, with painfully remembered consequences.[30]

3.2.5 Fairness of Process and Actions

The concept of fairness embodies two elements. The first speaks to the establishment of fairness and natural justice in the regulatory structure and its procedures; the second, to impartiality and absence of bias in the conduct of decision-makers. Both requirements, as already stated, are judiciable.

The Marshall Crowe case illustrates that even the perception of bias is judiciable. Mr. Crowe was prevented by the Supreme Court from adjudicating on a particular issue, because of his previous work in the area for the federal government. The ruling was made although it was acknowledged that: 1) Mr. Crowe, himself, had nothing to gain from the decision; 2) his two year clearance period from the Civil Service had expired; and 3) he personally exhibited no bias and could be expected to come to a fair decision. It was in order that process not be marred by even the taint of impartiality that the ruling was made.

The provision of a genuinely fair and open process can substantially obviate the need for formal appeal processes with their attendant weaknesses. Fairness is provided by published objectives; a framework of accountability for meeting those objectives in decisions and actions; and an open and transparent process of administration with opportunities for meaningful, effective and balanced representation with respect to both decisions and rule-making. The appointments process is very much at the crux of the matter, as the old adage that good men make bad laws just, while bad men make good laws unjust,

illustrates. Ideally, appointments are based on an appropriate mix of expertise, merit, and/or representativeness, depending on the characteristics of the affected parties and the exigencies of the issues involved.

3.2.6 Openness

Openness or accessibility of process is again obtained through institutional structures, rules and rule-making procedures. Provisions for public hearings, notice and comment and other forms of participation are necessary, but can be weakened if not supported by a facilitating web of administrative rules. Provisions for adequate information flow (including discovery and interrogatories) and response time, for technical assistance, for the participation of counsel or expert advisors on behalf of public interests groups, for liberal access to standing (on the part of both affected parties and intervenors) and for complete and substantive reporting are all requisites. Funding assistance may also be critical in ensuring access by public interest groups. It has been reported that, over the years, these provisions have been honoured mainly in their breach. For example, even regulatory bodies engendering such intense public interest as the Atomic Energy Control Board and the Competition Tribunal have problematic regulations with respect to intervenors.

3.2.7 Transparency

As a practical matter, in order to exploit the opportunities afforded by a fair and open pricing mechanism, the administrative process needs to be clear and unambiguous. Interested parties should not require insider knowledge to learn when, where and how decisions are made, as well as when, where and how they may make their representations. Transparency and openness also assist administrators in getting the widest and best possible advice on how to resolve what may be extremely complex and sensitive matters.

3.2.8 Effectiveness and Efficiency

This criteron speaks to the matter of competency in achieving policy objectives and in providing administrative service. In order that competency be maximized, it is necessary that a corporate form for the pricing mechanism -- i.e. the delivery vehicle -- be selected on the basis of long-run merit, not short-run expediency. This is

especially so in the case of the dairy industry, facing the challenges it does, on a growing number of fronts: the impact of bilateral and multilateral treaties, possible restructuring of federal-provincial relationships and continuing loss of markets to non-dairy substitutes, to name but a few. Since the potential impact of regulation on the marketplace is considerable in the dairy industry, the objectives of regulation must be clearly drafted so as to reflect basic policy directions and commitments.

Effectiveness and efficiency can only be measured by a fully accountable process. Thorough and regular reporting to a supervisory body with decision-making powers addresses this requirement. It has been suggested that an enhanced and empowered parliamentary committee system could enforce agency accountability in a way that would preserve responsibility for broad policy development at the appropriate political level, while removing individual ministers and the Cabinet as targets for lobbying by special interests. However, parliamentary committees have not yet acquired the requisite power to make such an accountability regime operative.

4.0 OPTIONS FOR A NEW PRICING MECHANISM AT ARM'S LENGTH FROM CABINET

4.1 Introduction

Whatever option is chosen, the reconciliation of arm's length pricing with the need to provide balance and accountability is fundamental. The traditional Canadian regulatory system lies, as is our habit, somewhere between the British and American models.

In the British model, policy-making is the prerogative of government and government alone. The final responsibility for regulatory intervention cannot be delegated to agencies unaccountable to Parliament. Consequently administrative tribunals in Britain perform a strictly adjudicative function. In the American "checks and balances" model, regulatory authority typically has been deployed in the form of structurally independent, technocratic agencies with broad discretion in carrying out their mandates. At the same time, the use of judicial remedies in American administrative law is more prevalent.

The Canadian compromise consists of a system in which a number of independent regulatory authorities have been established which tend to display relatively narrow mandates, specific limits on their scope of authority and, in cases where policies are politically sensitive or impact on the broad public interest, the presence of mechanisms for governmental control. Making the compromise work has always been more art than science, with mixed results. In practice the retention of political linkages has sometimes weakened, rather than strengthened, agency disciplines. Nevertheless recent experience has been to maintain some government role in regulated sectors and in certain cases - for example proposals for a new Broadcasting Act - to reassert authority over a wider range of issues.

With respect to the dairy sector, the options for a more arm's length pricing mechanism can be summarized as follows.

4.2 Federal level regulation of dairy product support prices

The government can continue to provide the framework for the regulation of prices and the offer-to-purchase program, but price determination would take place outside of Cabinet. The degree of autonomy of the decision-making agency would be established by the narrowness or breadth of its stated mandate and discretionary policy-making role

and by the scope of provisions for Cabinet directives and for appeal. As a general rule, the more the decision-making body is structured to be knowledgeable, competent and yet independent of vested interests, the greater the role it can effectively play in developing its own policies and procedures. The impact of regulation on the allocation of costs and benefits among parties is also important in establishing an optimum degree of autonomy. Since consensus is so illusive in the dairy sector, even an agency that is structured to provide balanced representation - for example a reconstituted CDC, NFPMC or Agriculture Stabilization Board (ASB) - may require closer political direction and disciplines than say, an impartial Dairy Prices Board (DPB), especially in the case of the CDC which would be put in the position of exercising conflicting functions. An agency undertaking broad policy functions, whether it takes on the format of a DPB or an existing structure, would also tend to require a sizeable secretariat with strong analytical capabilities, along the lines of the Canadian Import Tribunal.

At least three permutations can be envisioned for an effective arm's length regulatory agency.

A. Cabinet establishes a clear formula for price determination, COP or otherwise. An arm's length agency administers the formula and allocates support between milk components on the basis of consultation. The agency may also hold public hearings and provide recurrent independent advice to Cabinet on pricing methods and policies. A further approval/review/appeal process with respect to matters within agency discretion is optional.

B. Cabinet establishes a basic formula which serves as a reference point but may be waived by the agency, after consultation with affected parties, based on strict criteria and constraints, such as a pricing band or external reference point. An approval/appeal process is optional, if somewhat more advisable in this instance than under Option A above, since scope for agency discretion is much broader in this instance.

C. Cabinet establishes detailed criteria and standards for establishing prices, but allows the agency to develop its own methodologies. A further approval/appeal process for agency decisions would be advisable to ensure agency accountability for its very expansive decision

making authority. Use of indirect means (border controls, control of dairy subsidies, etc.) to enforce criteria and standards is feasible but highly undesirable since it would seriously undermine agency authoritativeness and independence.

4.3 Regulation of Dairy Product Support Prices Outside Federal Jurisdiction

4.3.1 Industry Self Regulation

The government would continue to provide support through the CDC's offer-to-purchase and state trading facilities, but pricing would be established and administered by the industry itself. This could be accomplished through a private agency or the Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC), as suggested by the DFC, or through negotiation, as suggested by the National Dairy Council (NDC).

Since the private agency would be incorporated under one of the Canada Business Corporations Act, the Canada Corporations Act Part II or the Canada Cooperative Associations Act, the government could conceivably play no direct role in pricing. However it would almost certainly continue to be held responsible for unpopular outcomes. First, the system would be underpinned and sanctioned by federal programs. Second, it is the federal government who would provide the regulated sector umbrella necessary for the agency to avoid the price fixing provisions of the Competition Act. Third, there is virtually no precedent for conferring such broad discretion on a highly regulated sector, which so substantially affects private rights through the distribution of gains and losses.

Alternatively, the government could use its authority to confer regulated sector status to enforce certain conditions on a private agency: balanced representation on the board, pricing guidelines and/or an approval or review process. The review process would normally be in the nature of a CRTC, Copyright Review Board or Pharmaceutical Prices Review Board. The review body would differ from the DPB discussed above in that it would be more of an adjudicator among interests than a policy development body and could be more concerned with the appropriateness of processes and outcomes than with the technicalities of price building per se. Alternatively, there is some precedent in other countries for providing government representation on the boards of private price-setting corporations.

Negotiation of prices provides for more balance between producers and processors and cost formulas would tend to be only one factor, albeit a significant one, in price determination. Some potential is thereby established for innovation in pricing systems, a quality that is lacking in all other regulatory models, including independent agencies. Nevertheless consumers, no matter how fairly represented, could not exercise a meaningful role in a negotiation process, since they have no chips to bargain with.

Negotiated rate-setting has been explored in other jurisdictions and can work well where the parties are not inherently adversarial (e.g. non-profit housing). In cases where a majority of vested interests are tempted to reach a mutual accommodation that squeezes out other parties, the protagonists can tend to end up in front of an appeal body with great regularity. In that eventuality, it may be more useful just to set up a DPB, or at least a DPRB, in the first place.

The Administrative Conference of the United States is one body that has advocated negotiation and consensual decision-making as an alternative to rule-making in certain circumstances. The Conference nonetheless has favoured direct government participation and oversight. Its support is further predicated on the premise that collective rate-making, and its statutory anti-trust immunity, be permitted only where fairness in the decision-making process can be guaranteed and where the consensual process is not used to further constrain competition.[31]

4.3.2 Provincial Regulation

The federal government would dismantle all direct or indirect intervention in dairy markets with the exception of border control and the distribution of any federal subsidy. The provinces would set prices within their jurisdictions by any means they wish and would operate surplus disposal programs in order to underpin prices in Quebec and PEI (the two provinces that produce more dairy products than they consume).

In practice, the system would likely approximate the poultry model with the federal government carrying a relatively low profile. The federal government could only exert influence on the process indirectly by: a) using dairy subsidies as a carrot; b) using the threat of additional imports as a stick; c) bringing provincial activities under the supervision of the NFPMC, as is now

the case with the feather industries; and/or d) continuing to participate in domestic supply management committees.

The first alternative exhibits poor targeting qualities and would certainly be opposed by stakeholders. The second offers more possibilities but would require changes to the current import regime, which would be strongly opposed by producers and processors. There are other problems with this use of an import permit system: it can generate a false level of confidence since, from time to time, producers and processors can play the system to their mutual advantage; the system is dependent on the closed-door practices and judgements of its civil service administrators, which reduces access and transparency; and it is difficult to use without introducing unfair competitive biases into the processing sector. The third alternative would result in controls that are more apparent than real, as long as the NFPMC remains in its present form, and would preserve linkages with the federal Minister of Agriculture. The fourth alternative provides only a weak avenue of influence.

Issues that would need to be resolved under provincial regulation include the sharing of costs for surplus removal and the role of the CDC in disposing of structurally surplus components.

4.4 Deregulation of Dairy Product Support Prices

Under this option there would be no guaranteed support prices for dairy products. The federal government would provide the authority for supply management and import control and the provinces would regulate industrial milk prices at the farmgate. Dairy product prices would tend to be established by a combination of internal market signals and negotiation. Prices would, therefore, tend to be less stable and more flexible than under other alternatives. Producers and processors would be responsible for the removal of structurally surplus product, which could have some impact on our international obligations. The federal government would only be able to provide direction through the direct impact on prices of adjustments to imports, by participating on a body determining domestic supply, or through the manipulation of federal subsidies. The problems and limitations of import systems as a means of price control are discussed above. The degree of influence federal officials could exert on future domestic supply in a deregulated environment is similarly problematic.

5.0 EVALUATION OF OPTIONS

5.1 Federal Regulation of Dairy Product Support Prices

5.1.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence

- Existing legislation provides for arm's length pricing by the CDC while a new DPB or a reconstituted alternative existing body would require legislation to provide necessary authority.

- Unless the structure, membership and procedures of the CDC are amended, its decisions could be vulnerable to judicial challenge on the basis of fairness and natural justice. An independent DPB, which would have no history of involvement with the industry and no ongoing operational relationships, could more easily be structured to meet this criterion.

- A potential conflict between the regulatory and operational functions of the current CDC could also leave it exposed to legal challenge.

5.1.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing

- The government has the capacity to build policy objectives and standards of achievement right into enabling or amending legislation, and can provide for binding subordinate legislation such as directives. This would reduce the distance implied by an arm's length relationship and maintain some incentive for lobbying, although legislative changes are generally less targetable than administrative measures or ad hoc policy statements.

- The government can incorporate any international commitments made by Canada without raising questions of jurisdiction with the provinces or the industry.

5.1.3 Accountability

- Of all the options under consideration, this one has the capacity to provide for the clearest lines of accountability.

- Accountability would be provided by the federal court on questions of law, jurisdiction and natural justice. Some limited accountability on administrative competence would be provided by authorities such as the Auditor-General and

parliamentary committees, although they could exercise no control over implementation or compliance.

- Accountability on questions of policy merit can be provided by review boards and/or Cabinet appeal, but must be activated by enabling legislation.

- Accountability also provided to the extent that procedures encourage full and meaningful participation by all interested parties.

5.1.4 Authoritativeness/Independence

- The degree of independence of any agency depends on the specifics of its enabling legislation.

- Policy directives can serve to focus agency mandates but need not compromise independence in those areas clearly within agency jurisdiction. The degree of government involvement in pricing policy would need to be settled at any early stage.

- Impact of provisions for Cabinet appeal, if included in enabling legislation, can be mitigated by establishment of procedural safeguards. This has not, however, been the traditional practice in setting up administrative agencies, a situation which could weaken agency independence.

- Appointments process will influence degree of independence.

- Use of an existing agency (CDC, ASB, NFPMC) will compromise at least the perception of independence, due to historical linkages with Minister, departmental officials and client groups, unless radical changes introduced to membership, staffing, mandate, activities, etc.

5.1.5 Fairness/Natural Justice

- This option has the greatest potential for injecting fairness and natural justice into pricing decisions, but the presence of these elements is not automatic. They must be built into qualifications for appointees, as well as provisions for accountability, openness and transparency.

- It would be necessary to make some accommodation between the expertise and knowledge of appointees and their impartiality. Strict balancing on the basis of

representativeness may not provide de facto balancing of interests, since there is some potential for two of the interests represented to reach an accommodation at the expense of the third.

- Conflict of interest between operational and regulatory functions could be a problem if pricing placed under aegis of existing CDC.

5.1.6 Openness/Access

- Opportunity available to encourage/guarantee appropriate rules, regulations and administrative procedures, through enabling act, directives and/or review provisions. However, actual practice in this respect has been weak.

- Provisions for public hearings, in the case of policies, and for notice and comment, in the case of routine rule-making, particularly relevant.

- Certain specific administrative provisions necessary to allow less well-funded and organized interests to take full advantage of channels of access (e.g. funding of costs, adequate period of notice, etc., as listed in section 3.2.6, above.)

5.1.7 Transparency

- Again, opportunity to provide for full transparency exists but can be undermined by thin reporting, inadequate publication of rules and procedures, etc.

- Notwithstanding previous statement, arm's length agency can normally be expected to be more transparent than Cabinet process.

5.1.8 Effectiveness and Efficiency

- The extent to which this criterion can be measured and reviewed by legislators and affected parties is dependent on the incorporation of clear objectives, achievement standards and reporting requirements.

- Some review can be provided by Auditor-General and parliamentary committee, although potential impact is extremely limited.

- Agencies tend to be quite conservative and lacking in innovation in their judgements. They can also be overly reliant on regulatees for the information on which they base their decisions.

5.2 Industry Self-Regulation (Private Agency, CMSMC, or Negotiation)

5.2.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence

- A private corporation or negotiating body could require legislation to guarantee regulated sector exemption from the relevant provisions of the Competition Act.

- This option could run into conflict with requirements for fairness, natural justice and openness unless operated in a manner similar to that of an independent body.

- Linkages with ongoing operational activities of the CDC would need to be clarified, particularly with respect to levy collection. Legislation would be required to authorize the CDC to provide operational support for decisions emanating from a private corporation. However, if the CMSMC sets dairy product prices, authorization can be provided by an amendment to the Marketing Plan.

- Legislation would be required to guarantee adherence to Cabinet imposed guidelines, and to authorize an appellate review procedure for a private corporation, if required.

5.2.2 Capacity to incorporate government's other policy objectives in Dairy Pricing

- There would be limited ex post capacity to influence decisions other than arm-twisting, e.g. the government's control over the dairy subsidy, import policy and the regulated sector exemption. These are issues which would probably be better decided on their own merits, in most cases, and could produce unwanted spill-over effects.

- Some guidance could be provided as a condition of implementation, but could only be enforced through legislation, and could not be expected to reflect changing government priorities over time.

- A negotiated process could provide for somewhat more flexibility and innovation in pricing than a private, industry-run agency or the CMSMC. It could also provide less price stability and more investment uncertainty, which runs contrary to the objectives of the existing CDC Act.

5.2.3 Accountability

- There would be a need for explicit controls and checks to compensate for the absence of both market forces and political direction.

- Some recourse to courts would be available.

- Accountability could be enhanced by the presence of an independent, impartial review board.

- Provision of balance in stake-holder control of procedures and decision-making would enhance overall accountability.

5.2.4 Authoritativeness Independence

- This option displays a longer arm's length relationship from Cabinet than an administrative agency, but if the process of decision-making is truly balanced among interested parties, consensus may be difficult to achieve, leading to routine referral to an appeal/review board.

- There is some risk that a lack of arm's length relationship with clients may lead to increased decision-making by the courts.

- The requirement for an on-going relationship between a private agency and the CDC could continue to involve Cabinet, indirectly, in pricing decisions.

- Cabinet would also be responsible for maintaining the regulatory framework within which prices are decided.

- Cabinet may therefore continue to be held accountable for the impact of pricing decisions although its authority and access to instruments of control would have atrophied.

5.2.5 Fairness/Natural Justice

- Balancing of interests is a serious problem in either the DFC producer-controlled or NDC negotiated price proposal. It would be difficult to achieve an appropriate level of balance in the first place and, given the potential degree of incompatibility of interests, it would be difficult to operate a balanced system effectively.

- Some assurances could be structured into the articles of incorporation or, in the case of the CMSMC or a

negotiating body, the formal agreement, but the absence of instruments of oversight and compliance would leave those in charge of ongoing operations relatively free of constraints.

5.2.6 Openness/Access

- Would be almost entirely at discretion of highly organized industry representatives, unless the establishment of mechanism were made conditional on a slate of specific access guarantees (see section 5.1.6).

- In practice, even safeguards on access can be easily confounded if the process is run by vested interests.

5.2.7 Transparency

- It is more difficult to build transparency into this option than it would be in the case of an administrative agency, since vested interests are in charge of ongoing administration, rules and regulations. It could, however, be more transparent than a Cabinet process.

- Provision of information on methodologies for price-building a necessary first step in meeting this criteria, but provides for no more transparency than presently exists.

- Negotiation would not provide for full disclosure of information, cross-examination, etc. This could hinder interest groups who tend to have limited specialized expertise, experience and operational linkages.

5.2.8 Effectiveness and Efficiency

- This criteria only becomes an issue if the industry itself is dissatisfied with outcomes or the operation of system.

- A private agency is likely to be very conservative and protective of the status quo. Cost-savings and market expansion are likely to be sought after less vigorously than revenue growth, although this perspective is often exhibited by public agencies too.

- Negotiation among interested parties could provide for more flexibility and market-orientation in particular components or markets, but the net effect could move the dairy sector either closer to, or farther from, international trends.

5.3 Provincial Regulation of Dairy Product Prices

5.3.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence

- Provincial regulation would require an amendment to both the ASA and CDCA to withdraw federal responsibilities for product support.

- The remaining legal requirements are similar to other options since the provinces may not unilaterally impede lawful access to courts.

- The Competition Act should not impede implementation of this option since the sector would continue to be regulated, in this case by the provinces.

- The federal government may wish to bring this mechanism under the supervision of the NFPMC in order to provide consistency of treatment across commodities. The Farm Products Marketing Agencies Act would require modification to achieve this.

- Requirement for provincial concurrence/legislation, which has not been exhibited to date.

5.3.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives on Dairy Pricing

- Capacity to incorporate federal level policy objectives under this option is very limited. The only alternatives are the threat of withdrawal of subsidies, changes to the import regime, the establishment of a tougher, more powerful NFPMC or continued (limited) participation in the management of domestic supply. Each has broad effects and implications that argue against their implementation for ad hoc policy reasons.

- Provincial regulation would not impede authority to implement Canada's international obligations but could make the process more problematic, politically.

5.3.3 Accountability

- The degree and means of establishing accountability would be determined by the provinces but, based on current provincially based marketing systems, is likely to be limited. (Although, in other sectors, accountability has sometimes been more systematically applied at the provincial level than at the federal level.)

- Appeal boards already exist in some provinces but are limited in mandate and perspective.

- Due to the impact of the federal subsidy and the import regime, the federal Cabinet may still be implicated in sector policy, even in the absence of a significant degree of influence over decisions. However, Cabinet would likely be less of a target for special interests under provincial regulation than under federal regulation or even industry self-regulation.

5.3.4 Authoritativeness/Independence

- This mechanism would operate at arm's length from the federal Cabinet.

- Any willingness by Cabinet to use indirect means to influence prices would be tempered by the need to cross into potentially sensitive federal-provincial jurisdictional issues.

- Based on the experience of the feather industries, the mechanism is likely to be closely aligned with producer organizations and therefore may not operate at arm's length from special interests.

5.3.5 Fairness/Natural Justice

- Responsibility of provinces to provide.

5.3.6 Openness/Access

- The experience of NFPMC with the feather industries is of a process that is virtually impenetrable to public interest advocates, and provides for only token consumer representation.

5.3.7 Transparency

- Responsibility of provinces to provide.

5.3.8 Effectiveness and Efficiency

- Responsibility of provinces to promote.

5.4 Deregulation of Dairy Product Support Prices

5.4.1 Consistency with Existing Statutes and Jurisprudence

- Amendment would be required to both the ASA and the CDC to withdraw federal responsibilities for market support.

- The Competition Act could impact on the viability of certain industry options since the regulated sector exemption would not apply.

5.4.2 Capacity to Incorporate Government's Other Policy Objectives in Dairy Pricing

- Incorporation of broad, governmental policy objectives would be mainly available through changes to the import regime, which has had only a marginal impact on the poultry sector and can lead to unwelcome competitive effects in the processing sector.

- Some limited influence could also be exerted through participation by federal officials on Supply Management Committees.

5.4.3 Accountability

- Accountability would be provided through internal market signals, as generated by a sector protected by domestic and import supply controls. Producer control over supply would further limit accountability for pricing decisions.

- An option exists to implement a more flexible import control regime, which could provide some protection from flagrant abuse of pricing authority. Policies could be developed to link the regime to international market signals or prices in comparable countries. Some of the difficulties with the current import system would remain.

5.4.4 Authoritativeness/Independence

- No recourse from decisions would be available to Ministers, other than as in section 5.4.2 and 5.4.3, which requires the direct involvement of Ministers and officials from several departments. Therefore, mechanism can be expected to operate quite independently from Cabinet.

5.4.5 Fairness/Natural Justice

- Cabinet could not impose balancing of interests on the operation of the pricing mechanism. Use of import controls can offer an instrument of public interest in limited situations, as discussed above.

- The Competition Act and the courts would provide certain limits on the structure and behaviour of a pricing mechanism.

5.4.6 Openness/Access

- Dependent on the balance of stakeholder participation in the process.

5.4.7 Transparency

- In setting prices, transparency would only be required to the extent necessary to ensure the absence of criminal, collusive activity.

- Use of imports to influence prices would reduce transparency, unless clear policies and criteria were established and promulgated.

5.4.8 Effectiveness and Efficiency

- There would be no requirement to measure goal attainment explicitly. Participating stakeholders would act to maximize benefits to sectors effectively represented in decision-making process.

- Deregulation is the least expensive decision-making model for governments. Costs of administration of product price support would also be transferred to private sector.

- This option could provide for more pricing flexibility between products, if operated on the basis of negotiation/consensus building between stakeholders. However, there is no guarantee that average or overall prices would moderate.

6.0 SUMMARY AND CONCLUSIONS

The dairy sector exhibits all the characteristics that argue for removing rate-setting from at least the exclusive control of Cabinet. There are clear winners and losers, which provides substantial incentives for lobbying; there is a widely held perception that political involvement in program decisions compromises the integrity of rate-setting; the issues surrounding rate-setting in the sector require highly-specific and technical expertise; and direct participation by affected parties is viewed as a positive means of improving accountability as well as the acceptability of decisions.

At the same time, the dairy sector exhibits a number of characteristics which limit the capacity of public participation to substitute for elected accountability. The sector is highly regulated at the federal level and largely insulated from the disciplines of competition; private rights are substantially affected by the presence of regulation in the sector; affected parties are intensely adversarial in their approach to rate-setting; and there is a lack of balance in the resources available to affected parties to represent their interests in decision-making processes.

In considering options for a new arm's length price-setting mechanism, the provision of an appropriate balance between independence and accountability in decision-making is the key to overall success. It is this balance that will ensure that prices set are indeed reasonable and do not insulate the sector from long-term market trends and opportunities. An appropriate balance between independence and accountability is also necessary to ensure that Cabinet does not continue to shoulder the responsibility for decisions in areas where it can no longer call upon any really effective means of control. The level of balance can be measured, in large part, with reference to the other criteria outlined in Section 3.2: consistency with existing Statutes and jurisprudence; accordance with principles involving clear objectives, policies and standards of achievement; fairness; openness; transparency; and effectiveness and efficiency.

The experience of other countries suggests that the degree of regulation in a sector is normally tightly correlated with the extent of governmental participation in, and management of, rate-setting processes. The need to integrate wide-ranging policy objectives is also an important factor.

The European Community exhibits a diverse, often weak farm structure; the need to promote political integration in all decisions and decision-making processes; and the availability of relatively deep, but not bottomless, pockets. Decisions are negotiated at the political and bureaucratic levels on the basis of policy packages in which the support of regional and commodity-based interests is often secured at the expense of external relations. The process lacks transparency, is cumbersome, and is characterized by deal-making and opportunistic trade-offs. It is also extremely adversarial.

In the U.S., dairy pricing policies are developed under the congressional system of checks and balances. Considerable discretion in the exercise of those policies, however, rests with Presidential appointees. The system provides for input from interested parties at every stage in policy development, and lengthy public debate, but since individual elected representatives provide the conduit for this input, it tends to be heavily weighted in favour of commodity interests. The dairy sector is tightly insulated from external influences, but since the government is responsible for the costs of surplus disposal, there are incentives for decision-makers to moderate internal prices and barriers to competition. Dairy farm structure has consequently undergone considerable adjustment in recent years.

Australia is a country which is still in the process of establishing a comfortable balance between industry self-regulation and government control. Policy advice and pricing decisions have been increasingly provided by industry and not by the traditional statutory agencies. At the same time there has been a parallel, if partial attempt, to introduce market disciplines as an alternative to rule-making. In addition, all proposals for industry assistance go through an independent, public review process. The exigencies of Australian dairy sector decision-making can well be appreciated by their Canadian counterparts: awkward division of federal and state jurisdictional authority, regional differences in the production of fluid and industrial milk, concentration in the processing sector and proximity to a competitive neighbour, who has recently gained market access as the result of a bilateral agreement.

New Zealand has gone the farthest in handing over regulation to the industry; however, there is rather less to regulate. The primary function of the NZDB is now to administer pricing so as to aid their marketing efforts, not to protect incomes or provide long-term price stability.

The Canadian situation is somewhat unique in that the government's pricing decisions have, for some time, operated independently of its financial exposure. This has meant that the acute pressures impelling policy reforms in other countries have been largely absent in Canada and, in addition, the Canadian government has a less critical need to continue to control pricing directly.

In Canada, federal government involvement in pricing is required only to the minimum extent necessary to ensure its broad principles and objectives for this regulated sector are met; to provide, or cause to be provided, an effective framework for accountability consistent with the level of regulatory intervention; and/or to provide, or cause to be provided, balanced consideration of all interests. The typical route in these circumstances would be to establish an independent administrative agency with a mandate to regulate pricing (DPB) or, alternatively, an independent review board (DPRB) to oversee and approve industry pricing.

The DPB would, ideally, provide objective, impartial and expert decision-making at arm's length from Cabinet, but connected to Cabinet by processes which would establish the terms of its mandate and the rendering of its accountabilities. A DPB corporate form provides the best opportunity for the government to ensure explicitly and directly that its requirements are met, as outlined in Section 3.2 and reiterated above. It is not, however, without serious drawbacks.

First, a DPB pricing mechanism would be expensive and time-consuming in resolving questions of policy. Presumably, however, these policy questions would be dealt with less often once the mechanism was firmly established, leaving the DPB mainly concerned with day-to-day administration. Second, regulators, legislators and affected parties must be prepared to live with an ongoing level of creative tension between agency autonomy, on the one hand, and political control and accountability on the other. In practice, vague mandates, lack of procedural safeguards on Cabinet appeal and other administrative weaknesses have complicated this issue. Third, in order to limit ad hoc lobbying with respect to directives and appeals, Cabinet must be prepared to provide palpable demonstration of confidence in its pricing agency, i.e. no support for end-runs around the system. Finally, agency appointments will, no doubt, involve some level of compromise between impartiality and specialized expertise and experience.

If the DPB is not structured to be fully independent from vested interests, demands from other affected parties for explicit Cabinet direction and control can be expected to be louder. A new DPB, if constructed out of an existing agency with a known history of client relationships, would not be immune from this criticism. In the case of a revamped CDC, the pricing mechanism would be further compromised by the integration of regulatory and operational functions, including industry promotion.

Industry self-regulation in price-setting is another alternative. It has been suggested that this could operate under the auspices of a private corporation or the CMSMC (DFC) or through a negotiating body (NDC). It would allow industry to share the costs and responsibilities of its own regulation and redirect industry attention away from Cabinet. Some Cabinet guidance could be provided in establishing the pricing mechanism, although legislation and a statutory appeal process would be necessary to ensure compliance. Other ex post means of influencing the direction of the pricing mechanism are limited and, if and when the federal subsidy is eliminated, they would be reduced even further. (See discussion on provincial regulation, below, for further details.)

The problems raised by industry self-regulation are well known. First, Cabinet's capacity to set and achieve policy objectives would be severed, although the sector would continue to be highly regulated, based on federal level import protection and support guarantees. Statutory exemption from competition legislation would also be required for certain corporate forms. Hence, Cabinet could continue to be held responsible for decisions over which it exercises only limited control.

Second, if not accompanied by adequate procedural controls, industry command over both supply and price could provide them with something approximating a blank cheque.

Third, it is extremely difficult to introduce balance into the procedures when two of the three main parties involved have intersecting goal sets, whose achievement may be secured by trading-off the interests of the third. It is unlikely, even in the presence of normal procedural controls, that an industry-led price mechanism, based on either rule-making or negotiation, would provide equitable access among competing interests. Participation by retailers and further processors could meld with, and provide support for, the consumer interest on many issues. Negotiation could provide for less rigidity, suppression

of innovation and inefficiency in pricing, but would not necessarily lower overall price levels.

Provincial regulation could lead to almost any pricing mechanism but would likely resemble existing models in the poultry sector. Cabinet could only exert limited instruments of influence (the subsidy, the import regime, NFPMC Supervision and/or federal participation in the determination of domestic supply). Furthermore, having transferred formal pricing authority to the provinces, it would be difficult for Cabinet to undermine their decisions through the back door. As a matter of perception and of practice, therefore, provincial regulation would provide more distancing from the federal cabinet than federal regulation or industry self-regulation. A number of parallel cost-sharing issues would need to be resolved before regulatory authority could be transferred. Provincial regulation could result in a profusion of pricing mechanisms with differing characteristics.

The final alternative considered in this paper was deregulation of dairy product support. At the same time, the sector would remain tightly regulated at the farm level, and import controls would continue to protect dairy product prices from international price movements. This alternative would provide similar distancing attributes as provincial regulation. However, there would be no ongoing, easily accessible conduit for governmental goal and priority setting as regards pricing, at any level. Deregulation of dairy product support could provide for more innovation and flexibility in pricing than has been seen in recent history but, significantly, fragmented decision-making and market instability could send the industry scrambling to remove surplus at some threat to Canada's international obligations. (Note that capacity to subsidize exports is directly related to the degree to which internal prices can be lifted above international levels.)

FOOTNOTES

1. MCAs are taxes or subsidies on agricultural exports or imports between EEC countries that ensure currency adjustments do not impact on trade flows.

2. Michel Petit, et al, Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform, (Elsevier: Amsterdam, 1987).

3. The Section 22 waiver, in contrast to agriculture specific legislation, can only be amended by the President following discussion with the International Trade Commission.

4. The Secretary of Agriculture and other key USDA officers are Presidential appointees.

5. As a result of the 1973 Subcommittee Bill of Rights.

6. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, U.S. Grain Policies and the World Market, Policy Monograph No. 4 (Canberra: Australian Government Publishing Service), 1989.

7. As reported in OECD, Group on Meat and Dairy Products of the Working Party on Agricultural Policies and Markets of the Committee for Agriculture, "The Market for Dairy Products, Situation and Outlook - First Quarter" (Note by the Secretariat) AGR/APM/MD(90)3, 16 May 1990.

8. The Commonwealth Dairy Produce Equalization Committee Ltd.

9. Dairy Produce Act, 1924, Section 13B.

10. Eventually the products included butter and butteroil, milk powders, and casein.

11. OECD, National Policies and Agricultural Trade Country Study: Australia (OECD: Paris, 1987), p. 54.

12. Bureau of Agricultural Economics, 'An Economic Evaluation of Australian Dairy Pricing Policy', Occasional Paper No. 84, Canberra: Australian Government Publishing Service, pgs. 27-28.

13. Reportedly this took place through ADC management liaison with farmers, manufacturers, State authorities and end users. Ibid, p. 28.

14. Industries Assistance Commission Report, No. 333, 23 November 1983, The Dairy Industry, pg. ii.

15. More detail on the triggers for market support levels is available in GATT, International Dairy Products Council, "Questionnaire Regarding Information on Domestic Policies and Trade Measures: Australia", Revision - September 1989, DPC/INV/4/Add. 10/Suppl.1.

16. The ADIC is an industry policy-making body composed of 46 representatives from the Australian States.

17. ADC, Annual Report, 1986-87, p. 3.

18. Brian Norwood, "Agriculture Markets Brief", August, 1989.

19. The DPPA is an independent agency consisting of a non-aligned Chairman, three directors of the NZDB and three government members.

20. In 1961, members of the NZDB were government representatives, with the rest elected by the cooperatives. The board membership has been enlarged in recent years.

21. Small, Green and Griffith, "Submission to the 1988 General Review of Australia-New Zealand Closer Economic Relations", New South Wales Agriculture and Fisheries, Rural and Resource Economics Report No. 2, November 1988.

22. GATT, International Dairy Arrangement, International Dairy Products Council, "Status Report on the World Market for Dairy Products", Note by the Secretariat, 29 February 1988, p. 18.

23. For example, measures taken to enhance the accountability of Crown Corporations.

24. See, for example, Neil R. Finkelstein and Brian MacLeod Rogers (eds)., Administrative Tribunals and the Charter, (Carswell: Toronto, 1990).

25. See H.N. Janish, "Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada", Osgoode Hall Law Journal, (Vol. 17, No. 1), p. 63.

26. The Honourable Mr. Justice Hugh F. Gibson, "The Commission of Inquiry into Certain Allegations Concerning Commercial Practices of the Canadian Dairy Commission", 1981, p. 89.

27. Economic Regulation and Intervention in Agriculture (Ottawa: Economic Council and Institute for Research on Public Policy, 1981).

28. More specifically, it was recommended that this direction impose the criterion of efficient price levels and marketing strategies.

29. The list itself is based largely on the analysis of the Law Reform Commission, with some amendments. The observations encompase the wider views of a number of commentators.

30. The courts can, of course, provide for remedies against Cabinet in matters of law or jurisdiction.

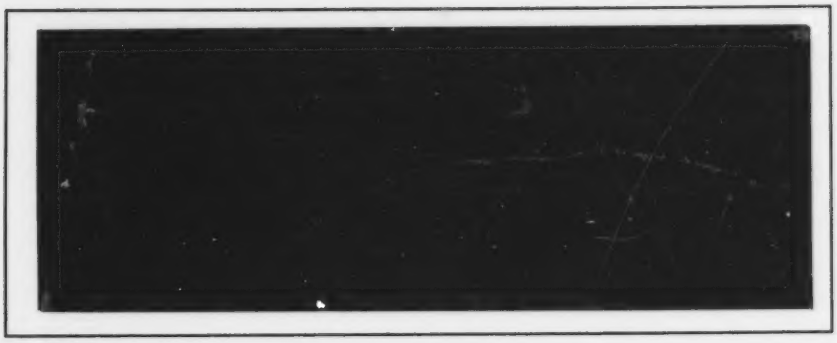
31. G.B. Reschenthaler, "Direct Regulation in Canada: some policies and problems", in W.T. Stanbury (ed.), Studies on Regulation of Canada (IRPP: Toronto, 1978), p. 94.

32. Andrew F. Popper, "An Administrative Law Perspective on Consensual Decision-Making", Administrative Law Review, (Vol. 35, No. 1), 1983, pp. 255-312.

Agriculture
Canada

Direction générale
des politiques

Policy
Branch



DOCUMENT DE TRAVAIL

Canada

Les documents de travail consistent (1) en des rapports provisoires établis par le personnel de la Direction générale des politiques et (2) en des rapports de recherche exécutés à contrat. Ces rapports n'ont pas été examinés en profondeur; ils sont seulement destinée à être discutés et commentés.

Nouveaux mécanismes, indépendants du Cabinet, pour la fixation des prix des produits laitiers au Canada

(Document de travail--septembre 1990)

Kathryn McKinley

Direction de la coordination par denrée
Direction générale des politiques
Agriculture Canada

La présente étude est destinée à servir de documentation de base pour le Groupe de travail sur la politique laitière nationale qui a été formé dans le cadre de l'Examen de la politique agricole lancée en 1989.

TABLE DES MATIÈRES

Page

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 CONTEXTE 3

2.1 Historique des mécanismes de fixation des prix des produits laitiers au Canada 3
2.2 Le mécanisme canadien actuel 4
2.3 Évolution des mécanismes de fixation des prix des produits laitiers dans d'autres pays 6

2.3.1 Introduction 6
2.3.2 La CEE 6
2.3.3 Les États-Unis 9
2.3.4 L'Australie 12
2.3.5 La Nouvelle-Zélande 15

2.4 Examen de rapports choisis portant sur la politique administrative canadienne..... 17

3.0 CRITÈRES D'ÉVALUATION D'UN NOUVEAU MÉCANISME ET D'UN NOUVEAU POUVOIR DE FIXATION DES PRIX 25

3.1 Considérations théoriques 25
3.2 Les critères en détail 26

3.2.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence 26
3.2.2 Communication des objectifs, des politiques et des normes de réalisation dans le cadre de référence sur les principes de développement du secteur 27
3.2.3 Responsabilité 28
3.2.4 Autorité et indépendance 29
3.2.5 Equité dans le processus et les décisions 31
3.2.6 Ouverture 32
3.2.7 Transparence 32
3.2.8 Efficacité et efficience 32

4.0 OPTIONS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU MÉCANISME DE FIXATION DES PRIX INDÉPENDANT DU CABINET 34

4.1 Introduction 34
4.2 Réglementation des prix de soutien des produits laitiers au niveau fédéral 35
4.3 Réglementation des prix de soutien des produits laitiers en dehors de la juridiction fédérale 36

4.3.1 Auto-réglementation de l'industrie .. 36
4.3.2 Réglementation provinciale 38

4.4 Déréglementation des prix de soutien des produits laitiers 39

5.0 ÉVALUATION DES OPTIONS 40

5.1 Réglementation fédérale des prix de soutien des produits laitiers 40

5.1.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence 40
5.1.2 Capacité à intégrer les objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait 40
5.1.3 Responsabilité 40
5.1.4 Autorité et indépendance 41
5.1.5 Équité et justice naturelle 42
5.1.6 Ouverture et accessibilité 42
5.1.7 Transparence 42
5.1.8 Efficacité et efficience 43

5.2 Auto-réglementation de l'industrie (organisme privé, "CCGAL" ou négociation) .. 44

5.2.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence 44
5.2.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait 44
5.2.3 Responsabilité 45
5.2.4 Autorité et indépendance 45
5.2.5 Équité et justice naturelle 46
5.2.6 Ouverture et accessibilité 46
5.2.7 Transparence 46
5.2.8 Efficacité et efficience 47

5.3 Réglementation provinciale des prix des produits laitiers 47

5.3.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence actuelles 47

5.3.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait 48
5.3.3 Responsabilité 48
5.3.4 Autorité et indépendance 48
5.3.5 Équité et justice naturelle 49
5.3.6 Ouverture et accessibilité 49
5.3.7 Transparence 49
5.3.8 Efficacité et efficience 49

5.4 Déréglementation des prix de soutien des produits laitiers 50

5.4.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence 50
5.4.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait 50
5.4.3 Responsabilité 50
5.4.4 Autorité et indépendance 51
5.4.5 Équité et justice naturelle 51
5.4.6 Ouverture et accessibilité 51
5.4.7 Transparence 51
5.4.8 Efficacité et efficience 51

6.0 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 53

Références 59

1.0 INTRODUCTION

Le 27 juillet 1989, le ministre de l'Agriculture amorçait une étude des mécanismes de fixation du prix du lait qui visait à établir un mécanisme susceptible de fonctionner indépendamment du Cabinet. On estimait que les ministres n'avaient ni le temps ni les compétences spécialisées pour évaluer à fond l'information qui leur était soumise. Plus encore, l'absence d'ouverture et de transparence inhérente aux prises de décision du Cabinet favorisait l'influençage sur une grande échelle.

En examinant les solutions de rechange à la fixation des prix par le Cabinet, on doit faire preuve de prudence pour s'assurer que tout nouveau mécanisme présente une nette amélioration sur le mécanisme existant et que, de toutes les avenues possibles, ce nouveau mécanisme allie le mieux les qualités requises. Le présent document constitue une tentative de cerner les questions les plus pertinentes, de discuter les expériences appropriées dans d'autres secteurs et dans d'autres pays et d'évaluer la pertinence d'un certain nombre d'options qui ont été envisagées.

Le contenu du document s'articule de la façon suivante. D'abord, on verra ce qui s'est passé à cet égard au Canada et dans d'autres pays qui sont d'importants producteurs de produits laitiers, et comment les choses s'y déroulent présentement. Le secteur laitier a été fortement réglementé dans la plus grande partie du globe, mais les prix ont été fixés de façon très diverse. En plus, au cours de la période allant de la fin des années 70 au début des années 80, alors que le coût du maintien de prix domestiques élevés devenait exorbitant, chaque pays s'est engagé sur la voie de l'ajustement qui lui était particulière.

Ensuite, on exposera un choix d'idées pertinentes et de points à examiner, notamment ceux qui ont été mentionnés dans une récente série d'études sur la réglementation au Canada. Ensemble, ces études jettent la base du débat public actuel sur la loi et la pratique administratives dans certains secteurs, y compris celui de l'industrie laitière.

Enfin, on établira la liste des critères qui serviront à évaluer, un peu plus en détail, trois options fondamentales pour situer les prises de décisions relatives aux prix, à savoir: la réglementation des prix de soutien des produits laitiers dans le cadre des sphères de compétence fédérale mais de façon plus indépendante du Cabinet; la réglementation des prix de soutien des

produits laitiers en dehors du cadre de l'autorité directe du gouvernement fédéral et la déréglementation partielle des prix de soutien des produits laitiers.

2.0 CONTEXTE

2.1 Historique des mécanismes de fixation des prix des produits laitiers au Canada

Le gouvernement fédéral a joué un rôle dans la fixation du prix du lait pendant la plus grande partie du siècle. Pendant la dépression, il a mis en oeuvre des programmes visant à minimiser les fluctuations de prix et à améliorer les revenus. Vers la fin de la guerre et au début de l'après-guerre, il a subventionné les producteurs de lait et de crème de transformation pour maintenir leurs niveaux de revenu, et pour réduire les écarts entre leurs revenus et ceux des producteurs de lait de consommation. Il s'est également engagé, pendant la guerre, à établir des programmes pour soutenir le revenu et les prix des agriculteurs contre le type d'effondrement total qu'on a connu après la première guerre mondiale. Cet engagement s'est soldé par l'adoption en 1944 de la Loi sur le soutien des prix agricoles en vertu de laquelle le gouvernement achetait occasionnellement le surplus des produits laitiers, et par la suite par l'adoption en 1958 de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, en vertu de laquelle l'Office de stabilisation des prix agricoles garantissait les prix du beurre et du fromage selon un certain pourcentage des revenus à long terme. Le Cabinet conservait le pouvoir de rajuster ce pourcentage en fonction des coûts de production estimés ou en tenant compte d'autres facteurs. Le marché domestique était protégé contre la pénétration des importations grâce à la Loi sur les licences d'importation et d'exportation. En 1951, les importations de beurre tombaient sous le contrôle des importations et celles de la plupart des autres produits laitiers l'étaient au cours des années subséquentes.

Avec l'adoption en 1966 de la Loi sur la Commission canadienne du lait, l'intervention fédérale sur les marchés des produits laitiers industriels devint plus régularisée et fut fondée sur des objectifs stratégiques déterminés, quoique quelque peu obscurs. Ces objectifs consistaient à permettre aux producteurs de lait et de crème qui étaient efficaces de gagner un revenu équitable eu égard à leur travail et à leurs investissements et à assurer aux consommateurs un approvisionnement en produits laitiers de qualité supérieure qui soit régulier et suffisant. La Commission canadienne du lait (CCL) était habilitée à soutenir les prix de gros. Pour ce faire, elle mettait en oeuvre des programmes d'offre d'achat et faisait le commerce des principaux produits laitiers susceptibles d'être emmagasinés. Avant 1975, le Cabinet fixait, au moins une fois l'an sur avis du ministre de

l'Agriculture, les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre et les taux des paiements directs et ce, sur la base des prix objectifs présumés au producteur.

En 1975, les critères de décision du Cabinet sont devenus plus méthodiques et plus transparents grâce à l'établissement d'un niveau de prix objectif de base et à l'adoption d'une méthode d'indexation, soit la formule de rajustement du revenu (FRR). La FRR distinguait à l'origine les dépenses en espèces, les dépenses au titre de la main-d'oeuvre et une composante discrétionnaire des dépenses dans les proportions respectives de 45, 35 et 20 p. 100. On indexait les coûts en espèces au moyen d'indices publiés par Statistique Canada alors que les dépenses attribuables à la main-d'oeuvre étaient indexées en fonction de l'indice des prix à la consommation. Aucune formule n'avait été prévue pour modifier la composante discrétionnaire des dépenses et celle-ci est restée inchangée le temps qu'a duré la FRR. Au même moment, le taux des paiements directs était gelé à 6,03 dollars par hectolitre normal de 3,6 kg de matières grasses par hectolitre de lait, soit 2,66 $ le cent livres.

À l'origine, on avait décidé que la FRR serait appliquée seulement pendant deux ans. Dès la révision de la politique, soit en 1980-1981, la Fédération canadienne des producteurs de lait (FCPL) préconisait le remplacement de la FRR par un système basé sur les coûts de production qui seraient calculés annuellement. Néanmoins, aucun progrès n'a été enregistré dans ce sens eu égard au haut niveau de politisation de la question et à la mise en oeuvre par le gouvernement fédéral des programmes de contraintes de 6,5 et 4 p. 100. Au lieu de cela, la FRR est demeurée la base principale d'établissement du prix objectif de 1975 à 1986.

2.2 Le mécanisme canadien actuel

À la suite d'une vaste consultation et d'un débat intense, la FRR a été remplacée en 1988 par une formule basée exclusivement sur les coûts de production (y compris un rendement sur le capital) mesurés à l'occasion d'études provinciales. On avait déjà introduit en 1983 et révisé en 1989 une formule parallèle pour la mise à jour de la marge bénéficiaire des transformateurs de lait. On a mené pour le compte de la CCL en 1987 une étude sur les rendements normaux des produits, à la suite de laquelle de nouveaux rendements normaux des produits ont servi en 1988 et 1989 à convertir les coûts par hectolitre normal à des coûts par kilogramme d'un produit.

En dépit de l'utilisation de ces formules, le Cabinet a continué d'examiner fréquemment les prix de soutien des produits laitiers, et à l'occasion, de les fixer à des niveaux différents de ceux déterminés par les formules. Au coeur de cette situation, il y a le fait que certains éléments sous-jacents aux formules de coût et de rendement sont imputés et par conséquent, sont sujets à un certain degré de jugement. Certains aspects de la façon dont les enquêtes sont menées peuvent être pareillement contestés. Si l'industrie perçoit l'élaboration de politiques comme un processus graduel et continu plutôt qu'un processus régularisé et programmé, les décideurs peuvent finir par être interrogés presque à tout moment à propos de l'équité des prix produits par les formules et à propos de l'établissement et de l'usage des formules elles-mêmes.

La fixation des prix des produits laitiers a également été influencée par des facteurs extérieurs. Une contrainte a été imposée par l'Entente sur les mesures à court terme intervenue en avril 1989 par laquelle le Canada et ses partenaires commerciaux convenaient de limiter les niveaux de soutien aux producteurs en attendant la conclusion attendue de l'"Uruguay Round", soit les négociations du GATT prévues en décembre 1990.

Le mode de décision actuel a été l'objet de tensions depuis un certain temps. La perception largement répandue est que le processus de fixation du prix objectif absorbe le temps des ministres de manière disproportionnée et qu'il s'est extrêmement politisé. Il se peut que les ministres n'aient pas la compétence spécialisée nécessaire pour prendre des décisions objectives sur les questions hautement techniques qui touchent la mesure des coûts et la méthodologie et qu'ils aient été continuellement placés dans la situation où ils devaient se servir de ces décisions pour faire l'arbitrage entre les intérêts complexes et conflictuels des intervenants de l'industrie et des régions. On a soutenu aussi que le mécanisme actuel des prix nuisait à la transparence, limitait la participation d'autres groupes d'intérêt à la chaîne alimentaire et ne faisait rien pour promouvoir la flexibilité et l'opportunité qui s'imposent pour s'adapter aux conditions changeantes des marchés national et international.

En examinant la gamme d'options en vue de la mise en oeuvre d'un système à la fois nouveau et plus autonome, on doit s'attaquer à certaines questions de fond. Premièrement, quels sont les critères clés devant servir à évaluer les options? Deuxièmement, afin de sauvegarder les intérêts généraux du public et de poursuivre d'autres objectifs de politiques intérieures et internationales,

comment devrait-on partager les responsabilités de l'élaboration des politiques de fixation des prix et celles de la restructuration des mécanismes d'application? Troisièmement, de quels types d'arrangements, au niveau institutionnel, dispose-t-on, en principe, pour mettre en oeuvre un nouveau système? Enfin, quelles valeurs, s'il en est, ces arrangements institutionnels imposeraient-ils au processus de décision?

2.3 Évolution des mécanismes de fixation des prix des produits laitiers dans d'autres pays

2.3.1 Introduction

Le secteur laitier a toujours été hautement réglementé dans les pays membres de l'OCDE, à des degrés et selon des méthodes variables. En grande partie en réaction aux pressions économiques et malgré la rigueur du GATT, les politiques laitières évoluent à un rythme très accéléré dans plusieurs des principaux pays producteurs. Les orientations prises vont du resserrement du contrôle des activités du secteur laitier par de nouveaux moyens (ce qui a engendré une multiplication concurrente des centres de décisions au niveau politique, notamment le cas de la CEE) jusqu'à l'encouragement de la libéralisation du marché et à la décentralisation de la prise de décision, soit le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Une étude de ces différences du point de vue des processus et des résultats de l'élaboration des politiques peut aider à mettre en évidence les questions pertinentes et les chances réelles de succès de l'examen qui est en cours au Canada.

2.3.2 La CEE

La Communauté économique européenne a établi pour la première fois un prix annuel objectif du lait en 1964. Le soutien est assuré grâce à des achats au prix plancher du beurre, du lait écrémé en poudre et de certains fromages italiens qu'effectuent des organismes d'intervention, grâce aussi à l'établissement d'un objectif élevé, d'un seuil minimal des importations, des prix d'intervention et des prélèvements qui restreignent l'importation, grâce enfin à des subventions (compensations) à l'exportation. Des subventions visant à favoriser la consommation par certains groupes de consommateurs, par exemple les retraités et les utilisateurs d'aliments du bétail, l'aide au stockage, des subventions à l'amélioration de la compétitivité de certains produits transformés et l'aide structurelle aux petits producteurs et aux plus démunis constituent autant de mesures qui influent sur les prix à l'intérieur de la Communauté.

La politique agricole de la Communauté, conséquemment la fixation des prix des produits laitiers, constitue un instrument important de développement politique, social et régional. De plus, contrairement au Canada, aux États-Unis et à l'Australie, le marché intérieur, aux termes de la Politique agricole de la Communauté (PAC), n'a pas à représenter le principal débouché des produits laitiers. En conséquence, un important niveau de découvert budgétaire doit être prévu et planifié à cette fin. En définitive, des considérations budgétaires sont devenues la force motrice sous-jacente à la réforme des années 80 et qui a guidé la PAC tout au long d'un processus d'adaptation extrêmement long et ardu.

En conséquence de cette adaptation de la PAC, de nouvelles mesures disciplinaires ont été prises sous forme de "stabilisateurs automatiques du marché", notamment, 1) on a établi en 1977-1978 des prélèvements à responsabilité collective par lesquels les producteurs partagent les coûts des compensations des exportations et 2) on a fixé en 1982-1983 des seuils critiques de production (quantités maximales garanties) qui, lorsque dépassés, déclenchent la chute des prix à la période subséquente. Le secteur des produits laitiers a été réticent à choisir les paramètres des instruments qui généreraient des niveaux de prix assez contraignants pour limiter la production et les dépenses induites pour la Communauté. Plus encore, la baisse des coûts résultant du progrès technologique, a eu tendance à surpasser la diminution des prix effectivement perçus. En 1984, les seuils de production ont été éliminés au profit des contingents de production explicites nonobstant l'aide directe à l'adaptation de nombreux producteurs des régions plus pauvres. Les mécanismes d'intervention ont aussi évolué de sorte que les producteurs sont aujourd'hui responsables, en partie, du financement des stocks. Par contre, les prix d'objectif n'ont pas changé depuis 1984.

Les négociations relatives à la Politique agricole de la Communauté ne résultent pas uniquement des révisions importantes des politiques. Chaque année, d'intenses négociations sur tous les paramètres des prix et de la production se tiennent au niveau de chaque secteur. Ces négociations donnent lieu à une participation large et déterminante de la fonction publique, des élus nationaux et de la Communauté, des organisations nationales de producteurs (et à un degré moindre de celles des transformateurs) et d'autres représentants des secteurs agro-alimentaire, budgétaire ou d'intégration de la communauté. Toutefois, l'essentiel de l'élaboration réelle de politiques est en grande partie hautement bureaucratique et manque de transparence. Le processus est à ce point conflictuel que les intérêts de producteurs

d'un même État membre sont difficilement conciliés. Presque chaque aspect de la politique peut faire l'objet de négociations sur les prix, notamment les règlements sur les aspects techniques, les facteurs de conversion du "billet vert", les autres taux de conversion des produits et les opérations sur le volume de compensation monétaire (VCM) et, ce qui est prévisible, les arbitrages, les exemptions et les concessions constituent la norme.

Bien qu'elle manque actuellement de pouvoirs réels du point de vue de la prise de décision, la Commission européenne est l'acteur clé dans ce processus de négociation. La Commission participe à l'élaboration des politiques agricoles à deux niveaux. Le premier est celui de la Direction générale de l'Agriculture (DG VI) qui est un secrétariat administratif puissant. La DG VI a la responsabilité de formuler les propositions et travaille activement à faire passer les amendements successifs durant les négociations. Elle se charge aussi de la mise en application des décisions en supervisant les activités des organismes nationaux d'intervention et des offices de commercialisation, lesquels sont à leur tour consultés sur les initiatives stratégiques. Il s'ensuit que ce qui reste de la flexibilité en matière de politiques se manifeste au plan bureaucratique.

Le DG VI fait rapport, et par leur entremise, au président et aux commissaires qui sont des personnes politiquement nommées par les Etats membres au sein du Conseil de la Commission européenne. À ce niveau, la perspective et les activités de la Commission sont davantage politiques. Cette perspective et ces activités s'inscrivent toutefois dans le contexte de la Communauté puisque la Commission est chargée de défendre et de renforcer la politique agricole au sein de la communauté. Avant le début des négociations sur l'"adaptation", la Commission a établi certains principes auxquels toute réforme promulguée serait censée adhérer.

Le Conseil européen des ministres est le décideur en toute matière touchant la politique agricole au sein de la communauté. Il est présidé par le Commissaire de l'agriculture et est formé des ministres de l'Agriculture de chaque État membre. Chaque membre répugne nécessairement à s'écarter des positions prises par son pays, mais une certaine flexibilité peut exister si les groupes de producteurs sont divisés ou si leurs collègues du Conseil des ministres des finances ou du Conseil au sommet exercent des pressions.

Enfin, il y a le Parlement européen qui prodigue des avis au Conseil sur la politique agricole au sein de la

Communauté mais n'exerce qu'une influence secondaire malgré le pouvoir budgétaire dont il dispose. Néanmoins, au cours des négociations sur l'adaptation, le parlement européen a pris systématiquement une position ferme pour la "forteresse européenne", position qui a fait prévaloir le principe de la protection des niveaux de revenu des producteurs sur des considérations de coûts[2].

2.3.3 Les États-Unis

À compter de 1949, le gouvernement américain a soutenu le prix du lait de transformation, soit les niveaux minimum et maximum des prix qui sont garantis par l'Agricultural Act. (Il fixe aussi les prix du lait de consommation grâce à des décrets sur la commercialisation du lait fondés sur les prix du marché du lait de transformation). La "Commodity Credit Corporation" (CCC) assure le soutien des prix en achetant du beurre, du fromage et du lait écrémé en poudre; des programmes d'aide alimentaire aux plans national et international et des contrôles des importations en vertu de l'article 22 de l'Agricultural Adjustment Act de 1933 (ce qui consacre l'abandon du GATT)[3] forment la trame des mesures de soutien additionnelles.

Jusqu'en 1981, le prix de soutien était fixé à environ 75 à 90 p. 100 de l'indice des prix de parité qui était fonction des coûts de 1910 à 1914 et qui était rajusté annuellement. Le "Secretary of Agriculture"[4] pouvait fixer les prix de soutien en question dans cette fourchette des prix. La plupart des autres sujets nécessitent l'adoption de lois et au cours des années 1970, le Congrès a réussi à changer à la fois le niveau minimum des prix de soutien et les règles relatives à la synchronisation des rajustements.

Les prix d'achat annoncés par la CCC comportent des marges bénéficiaires déterminées par l'administration et qui couvrent les coûts de transformation du lait. Les prix perçus par le producteur laitier dépendent de nombreux facteurs autres que le niveau de soutien; il s'agit notamment de la localisation de l'usine, des produits manufacturés, de la quantité de lait livrée, de la concurrence locale et de l'efficacité opérationnelle de l'usine.

La rédaction, la modification et l'adoption de toute loi agricole aux Etats-Unis sont extrêmement complexes et engagent une myriade de considérations d'ordre politique, économique et régional aussi bien que les priorités du président en matière de politique intérieure, commerciale et budgétaire. Contrairement à ce qui se passe dans la

CEE, les groupes de pression des milieux de l'agro-alimentaire et du commerce aux État-Unis sont très engagés dans l'élaboration des politiques (malgré un certain désintérêt pour les produits laitiers comparativement à d'autres denrées). Tout membre de la Chambre des représentants ou du Sénat peut rédiger un projet de loi visant à modifier une loi existante ou à proposer une nouvelle loi. Le projet de loi passe ensuite par le système des Comités du Congrès où le projet est soumis à des pressions et des audiences tant formelles qu'informelles. Quiconque peut soumettre, en tout temps, une proposition d'amendement à tout membre du Congrès au cours du processus législatif. Les propositions d'amendement peuvent être présentées lors des travaux du Comité ou à l'une ou l'autre des deux Chambres.

La Chambre des représentants et le Sénat ont chacun établi un comité sur l'agriculture dont les membres sont élus par leurs pairs respectifs et qui est constitué, d'abord et avant tout, de représentants des États ou des régions agricoles. Les sous-comités des denrées ou des questions examinent les articles pertinents du projet de loi. On attribue la baisse de l'influence de l'establishment agricole traditionnel, l'augmentation imprévisible des effets des politiques et le renforcement du rôle des groupes de pression dans l'élaboration de politiques à l'autonomie accrue de ces sous-comités qui sont intimement associés à des intérêts particuliers aussi bien qu'à l'accroissement simultané de l'influence des groupes d'intérêts liés aux denrées.

Au cours des années 80, les politiques et les programmes agricoles ont été mis en place au moyen de projets de loi pluriannuels touchant les agriculteurs que le Congrès modifiait fréquemment au besoin. Des programmes touchant les produits laitiers ont également fait l'objet d'autres lois, tels que les lois sur le commerce, sur le secours en cas de sécheresse ou sur la concordance budgétaire.

De la même façon que dans la Communauté européenne, un régime de prix intérieurs élevés aux État-Unis, conjugué à la chute des prix internationaux a engendré des surplus de production des produits laitiers par rapport aux besoins intérieurs et une hausse inacceptable des coûts de cession pour le gouvernement. Contrairement à la Communauté européenne, la fixation des prix a été un instrument privilégié de contrôle de la production et des coûts. À cette fin, on a éliminé la fixation des prix selon la parité; un ensemble de mécanismes déclencheurs qui lient les prix minimum au volume des achats de la CCC ont été adoptés; les producteurs ont été imposés pour

aider à financer les coûts du programme et des programmes facultatifs de diversion et d'interruption ont été établis.

À l'occasion, la loi accorde au "Secretary of Agriculture" un pouvoir discrétionnaire considérable en ce qui a trait à la mise en oeuvre des éléments spécifiques des programmes. Le "Secretary of Agriculture" jouit également d'un pouvoir discrétionnaire sur la fixation des prix relatifs des matières grasses et des produits solides à base de lait qui sont pauvres en gras.

Le projet de loi sur l'agriculture de 1990 est actuellement à l'étude. L'Administration a proposé que

> "*There should be a greater range of price support adjustments and purchase level triggers in order to give the Secretary of Agriculture more flexibility to reflect market conditions when setting support prices*".[7]
>
> (Afin que le Secrétaire à l'agriculture dispose de plus de flexibilité pour refléter les conditions du marché au moment de fixer des prix de soutien, l'échelle des niveaux de réajustement des prix de soutien et des déclencheurs du niveau d'achat devrait être plus large.)

Il semble toutefois y avoir un consensus favorable au maintien du lien entre l'achat des surplus de production et le déclenchement des prix de soutien.

2.3.4 L'Australie

L'Australie a établi pour la première fois un plan de péréquation des revenus des ventes domestiques et des exportations de beurre en 1916. À partir de 1934, le "Commonwealth Dairy Produce Equalization Committee Ltd." (CDPEC)[8], une société privée à but non lucratif a administré un plan de péréquation volontaire de certains produits de base. Cette société appartenait à trente six actionnaires qui représentaient les États australiens. Un acte notarié de l'entente conclue avec les manufacturiers participants définissait les pouvoirs du CDPEC. L'"Australian Dairy Produce Board" (ADPA), office de la commercialisation statutaire (SMA), se chargeait de la commercialisation, des exportations, des versements de subventions et de la promotion de l'industrie laitière. Le gouvernement et l'industrie négociaient des plans quinquennaux de stabilisation. Des programmes de garantie des prix et d'autres programmes de subvention ont aussi fait leur apparition, particulièrement dans les années soixante et après l'effondrement des prix mondiaux vers le milieu des années 70.

En 1973, le gouvernement institua l'"Industries Assistance Commission" (IAC) afin de permettre au public d'évaluer les politiques de fixation des prix et d'aide. La IAC évalue les propositions d'aide et les soumet à des audiences avant de les présenter au gouvernement pour examen. Ses rapports sur la structure, les politiques et les programmes de l'industrie laitière ont servi à la mise en oeuvre d'un grand nombre des principales interventions du gouvernement qui sont discutées ci-dessous.

En 1975, l'"Australian Dairy Corporation" (ADC) cumulait les fonctions essentielles de la CDPEC et de la ADPB. À ce moment, la composition de l'ADC était déterminée par des critères de représentation. La Société se composait d'un président, de trois producteurs, de trois manufacturiers, d'un représentant syndical, d'un représentant du gouvernement et de deux membres affichant des "compétences spéciales" pertinentes. Tous les membres étaient nommés par le ministre des industries primaires.

L'ADC était habilitée à fixer les montants minimaux des exportations recommandées et, après consultation avec les manufacturiers et les producteurs laitiers "si elle le juge à propos"[9], à déterminer les quantités, les catégories de produits et les destinations des exportations. L'ADC, conjointement avec le "Dairy Industry Advisory Committee", conseille aussi le ministre sur le montant pertinent des taxes et sur le niveau des

prix intérieurs après évaluation des effets des taxes sur la différenciation des marchés.

En 1977 a été adoptée une loi qui imposait des taxes obligatoires sur des produits recommandés.[10]. Cette loi a permis de fixer des planchers aux prix intérieurs et de subventionner les recettes provenant des exportations des produits recommandés. Les recettes étaient mises en commun puis par la suite redistribuées équitablement de la même façon que sous l'ancien régime. Un prix d'exportation élevé encourageait l'agriculteur à produire et aidait le manufacturier à discriminer les produits, les marchés domestique et d'exportation. La portée de cette discrimination a varié dans le temps et dans l'espace.

L'ADC voyant à l'administration des fonds de garantie et les États partageaient périodiquement les coûts ou jouaient un rôle de suppléance. Le plan ne visait qu'à assurer un coussin de sécurité et de fait, pendant les années 80, le principal avantage de la garantie a été de faciliter les avances de fonds.[11]

En 1980-1981, l'ADC a adopté des critères explicites d'évaluation des prix[12] qui comprenaient les tendances de la production, de la demande, la volatilité des prix, les modèles de fabrication, les revenus de l'industrie, les prix à l'exportation, l'inflation, les opinions de l'industrie[13], les indices des prix à la consommation et des aliments ainsi que les prix des produits commercialisés internationalement. Toutefois, un rapport de l'IAC de 1983 sur l'industrie laitière concluait que l'élaboration de politiques et la gestion des programmes aussi bien que le système de péréquation manquaient de clarté et de transparence; qu'on se fiait trop à la discrétion de l'administration et que "les décideurs et les organismes appelés à décider étaient fortement exposés à des pressions."[14]

D'importantes nouvelles modalités ont vu le jour en 1986 à la suite de l'examen de l'IAC, de vastes consultations auprès de l'industrie et d'une vive opposition de certains États et du Sénat australien. Des modifications ont été apportées pour notamment réduire le nombre d'organismes consultatifs, rendre les processus de décision accessibles à la représentation élargie du public et l'administration de la politique laitière plus synchronisée et plus efficace au plan opérationnel, et de plus, pour clarifier les signaux du marché afin que la production soit plus adéquatement partagée entre les divers produits et entre les marchés intérieurs et d'exportation. Les principes sous-jacents à ces nouvelles modalités visaient la réduction des niveaux de soutien des

prix et d'autres distorsions du marché afin de promouvoir l'efficacité et la compétitivité de l'industrie, d'encourager une approche de planification de la production et de commercialisation qui soit "nationale" plutôt que parcellaire, de stimuler intelligemment les exportations en mettant l'accent sur les revenus marginaux au lieu des revenus moyens en tant que signal des prix.

Les éléments de base de la nouvelle politique sont: l'élimination de la constitution de réserves communes par classe de produits et par marché, l'application des taxes domestiques à toute la production laitière (de consommation ou de transformation), l'admissibilité de tous les produits exportés à des paiements à partir des fonds de réserve, l'imposition d'un plafond à la taxe de deux cents le litre de lait et l'expiration prévue en 1992 du programme des taxes. En maintenant le soutien aux exportations[15], les prix intérieurs sont aussi soutenus au delà des niveaux internationaux. On s'attend toutefois à ce que ce soutien soit ramené progressivement au niveau de parité avec les importations de la Nouvelle-Zélande. Les prix des exportations sont garantis à 85 p. 100 cent de leur niveau à long terme, ce qui assure un soutien indirect aux prix intérieurs en cas d'effondrement important des prix mondiaux.

En 1986, le Ministre a publié un livre blanc sur la réforme des SMA. Ultérieurement, les "conseils des industries de pointe" ont été créés pour décharger les SMA de l'élaboration de politiques et on leur a accordé plus de flexibilité sur les questions commerciales dans le cadre des arrangements en matière d'embauche, d'arrangements financiers et de vérification. Dans le cas de l'industrie laitière, le conseil de l'industrie de pointe est l'Australian Dairy Industry Conference (ADIC)[16].

Aux termes de la Dairy Produce Act de 1986, le ministre continue à nommer les membres du conseil d'administration de l'ADC à l'exception du directeur exécutif qui est nommé par le conseil. Outre le président et le représentant du gouvernement, les autres membres sont nommés à partir d'une liste de candidats présélectionnés par un comité de sélection et dont les "qualifications répondent aux fonctions de la Société"[17].

On a soutenu que l'expertise accrue en commercialisation dans le secteur manufacturier, conjuguée au nouvel accent mis sur les marques de commerce comme méthode de conservation et d'expansion des marchés, a réduit le besoin d'un SMA dans le secteur laitier. Certes, l'importance du rôle de l'ADC a diminué au cours

des cinq dernières années. Toutefois, le gouvernement a été réticent à transférer le pouvoir de gérer le système des taxes à une autorité non statutaire, en plus du fait que les conflits entre les États producteurs de lait de consommation et ceux de lait de transformation ont continué à limiter la capacité de l'ADC à élaborer des politiques. En outre, le ministre a exprimé ses inquiétudes quant à l'importance de la tangente prise par les décisions de l'industrie par rapport à la politique du gouvernement. Par exemple, à la suite de l'incapacité de l'industrie à abaisser progressivement le niveau maximum de soutien aux exportations, le ministre a indiqué que le gouvernement était disposé à réduire unilatéralement la taxe qui finance ce soutien[18]. Un nouvel examen des SMA est en cours et on s'attend à d'autres rebondissements dans un avenir rapproché.

2.3.5 La Nouvelle-Zélande

Historiquement, les politiques macro-économiques de la Nouvelle-Zélande favorisaient le secteur manufacturier. L'agriculture bénéficiait d'une certaine aide compensatoire assortie de la condition de rester concurrentielle au plan international afin de générer des devises étrangères. Aujourd'hui, environ 80 p. 100 des produits laitiers sont exportés. L'appui que recevait ainsi le secteur agricole ne s'est matérialisé d'abord que par des programmes de réduction des coûts plutôt que par l'aide à l'affermissement des revenus. Il s'agissait notamment des programmes de réduction des intérêts et des impôts, de subvention aux achats d'engrais, d'inspection sanitaire du bétail, d'amélioration des espèces par sélection et par la recherche.

Le secteur de transformation du lait en Nouvelle-Zélande a une longue histoire de développement coopératif et de commercialisation centralisée. En 1935, un ministère de la commercialisation a été créé pour contrôler les exportations. On a adopté les prix minimum garantis calculés en fonction des recettes moyennes. En 1956, le "Dairy Products Prices Authority" (DPPA) a été créé.[19] Ses fonctions consistaient à fixer les prix d'exportation du fromage et du beurre sur la base des prévisions des prix étrangers. La "Dairy Board Act" de 1961 créa un nouvel office de commercialisation d'État, le "New Zealand Dairy Board" (NZDB).[20] Il se chargeait des exportations et de la gestion du secteur laitier.

De 1965 à 1975, la DPPA, en consultation avec le NZDB et les fonctionnaires, fixait le prix du beurre acheté par le NZDB en tenant compte des perspectives de stabilité de l'industrie et des marchés. Par contre, le NZDB fixait

seul les prix du fromage et des autres produits laitiers. Après 1975, la DPPA établissait des prix à la ferme distincts pour les matières grasses du lait et les composantes solides non grasses moyennant une augmentation et une baisse maximales de 10 et 5 p. 100 respectivement par rapport à la période précédente sans le consentement du ministre. Les prix des produits laitiers sont alors déterminés en fonction des prix de ces composantes, nonobstant les coûts moyens de collecte et de transformation. Le NZDB était habilité à différencier les prix à l'intérieur de la structure des prix établie par la DPPA, de sorte que les combinaisons des produits puissent mieux répondre aux exigences.

On gère depuis quatre décennies un fonds régulateur auto-équilibré en vue de stabiliser les recettes en provenance des marchés étrangers. Avant 1983, le NZDB bénéficiait des conditions avantageuses de découvert auprès de la "Reserve Bank" pour financer ses stocks et ses échanges commerciaux ce qui, d'après au moins une source, a représenté une aide appréciable pour l'industrie.[21] En 1983, le déficit en cours a été limité et ensuite réglé à une fraction de sa valeur nominale. Le Conseil a contracté ses emprunts subséquents aux taux d'intérêt du marché. Un fonds supplémentaire pour le revenu n'a fonctionné que de 1978 à 1984, mais n'a été rentable que durant une année.

Depuis 1986, le gouvernement Néo-Zélandais a pris d'importantes mesures pour apporter une aide, certes modeste, mais plus uniforme et qui réagit davantage aux conditions du marché. Ces mesures se sont traduites par une démarche de politique macro-économique plus coordonnée à l'endroit des secteurs agricoles et industriels, par la suppression graduelle des permis d'importation et de l'aide directe à l'industrie, par une vaste réduction des tarifs et une plus grande transparence dans l'administration des programmes. Depuis, on ne recourt plus aux subventions pour influencer la production; des mesures de rechange spéciales ont été prises au besoin, par exemple un moratoire sur l'offre et un plan de restriction du lait. En 1987-1988, un programme sur le "différentiel de transformation du beurre" en vertu duquel les paiements effectués au titre du beurre et de l'huile de beurre excédant le niveau de référence seraient basés sur les revenus marginaux plutôt que sur les revenus moyens a été mis en oeuvre.[22]

Le NZDB espère réduire l'effet des subventions et des fluctuations des prix internationaux en mettant l'accent sur le positionnement sur les marchés et la commercialisation des produits de marque. Certains

transformateurs ont manifesté de l'intérêt pour l'exportation directe des produits, particulièrement en Australie. La "Dairy Board Act" a été modifiée en 1987-1988 pour retirer la participation du gouvernement aux activités du Conseil. Celui-ci est désormais financièrement autonome et capable d'emprunter, d'investir et de fixer les prix. Il s'est également diversifié considérablement grâce à des investissements dans des sociétés de transformation et de commercialisation des aliments à l'étranger et possède maintenant une base très solide en actifs étrangers. La plupart de ces actifs servent de débouchés liés pour les produits néo-zélandais.

2.4 Examen de rapports choisis portant sur la politique administrative canadienne

L'environnement réglementaire canadien et sa réforme ont fait l'objet d'une critique intense au cours des vingt dernières années. Une des raisons est la mesure dans laquelle les processus réglementaires, tout particulièrement ceux élaborés et gérés par des organismes spécialisés, se sont infiltrés jusqu'ici dans les activités économiques. La seconde raison est l'émergence d'une nouvelle attitude du gouvernement, soit d'être sensibilisé aux coûts, comme l'illustrent ses engagements à "réglementer moins mais bien" et à libérer l'activité économique des entraves de l'interventionnisme excessif. Le troisième facteur est le rôle que la réforme constitutionnelle et l'adoption de la Charte des droits et des libertés jouent dans la redéfinition des paramètres acceptables du pouvoir réglementaire.

L'institution du pouvoir réglementaire peut encore se justifier dans certains secteurs. Néanmoins, on reconnait que les mécanismes de mise en oeuvre peuvent prendre de multiples formes, chacune ayant une capacité variable d'assurer la rentabilité, l'équilibrage des intérêts, la détermination des problèmes particuliers et la flexibilité dans les réponses.

Certaines juridictions ont élaboré un cadre législatif en vue de l'établissement et du fonctionnement des organismes réglementaires dont le Statutory Powers Procedure Act en Ontario, les Administrative Procedures Acts en Alberta et aux Etats-Unis fournissent des exemples. L'évaluation des mécanismes de mise en oeuvre est moins saisissable au niveau du gouvernement fédéral canadien puisque, au-delà de ce qu'on peut percevoir dans certaines réformes marginales,[23] les législateurs n'ont pas encore donné de ligne de conduite. La Charte elle-même n'a pas encore été testée dans les domaines où des possibilités de restrictions importantes du rôle du

pouvoir régulateur existent. Les questions récemment soulevées à cet égard sont très variées et portent notamment sur l'équité des procédures et la justice naturelle, l'accessibilité administrative, la capacité de l'organisme à assurer l'impartialité lorsqu'il assume une foule de fonctions, les critères de nomination de l'organisme, le pouvoir d'enquête et le rôle de l'avocat conseil dans le cadre des audiences publiques.[24]

Les lois constituantes des organismes fédéraux sont également peu utiles pour donner une orientation à cet égard puisque dans beaucoup de cas, elles varient au point de friser la contradiction.[25] Les incohérences des dispositions relatives à l'examen, en particulier, sont si fréquentes qu'elles ont même été citées dans le corps d'une loi. Il est donc en quelque sorte réconfortant qu'en dépit du fait qu'on retrouve dans la documentation les divergences d'opinion usuelles sur la façon d'atteindre une efficacité administrative satisfaisante, il existe un haut degré de convergence quant à l'identification des questions importantes, y compris les valeurs ou les critères que les processus de réglementation devraient adopter pour atteindre leurs objectifs.

L'analyse de la tendance actuelle de la réglementation qui fait autorité est celle fournie par le nombre croissant des interprétations de la jurisprudence légale et par les commentaires tout aussi nombreux qui ont été faits par des experts dans tous les secteurs de la réglementation, plus particulièrement dans les domaines du droit administratif, de l'administration publique, de l'économie de la réglementation et du droit constitutionnel.

Il importe de noter à cet égard le rapport de la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés, celui de la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, le Rapport du Comité de la Chambre des communes sur la réforme réglementaire de 1981, ceux du Conseil économique du Canada sur la réforme réglementaire, l'intervention dans l'agriculture et les sociétés de la Couronne en tant qu'instruments de politique publique, les divers rapports de la Commission sur la réforme du droit sur les organismes administratifs indépendants, les rapports du groupe de travail sur l'examen des programmes sur l'agriculture et les organismes d'intervention et la série des rapports du Vérificateur général sur l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Par rapport à l'industrie laitière, il y a

l'Enquête Gibson sur les pratiques commerciales de la CCL et le rapport exhaustif de 1982 du Vérificateur général sur la CCL.

L'ensemble des conclusions tirées de ces rapports recommandent une vaste réforme des structures et des procédures en matière de réglementation. L'élément clé de cette réforme est l'établissement des critères formels permettant de déterminer à la fois le degré de l'intervention, les mécanismes ainsi que les procédures institutionnels appropriés à un tel degré d'intervention. On a aussi reconnu la nécessité de réduire les possibilités d'intercessions politiques spéciales et unilatérales, tout en renforçant l'ensemble de la responsabilité et en accroissant celle du Cabinet à élaborer des politiques et à définir des objectifs clairs à long terme et des normes d'évaluation de leur réalisation là où l'intervention réglementaire touche l'intérêt public ou en d'autres termes répartit les gains et les pertes entre les parties.

L'importance d'une participation équilibrée du public à l'élaboration des politiques et des règlements aussi bien que sa contribution à chacune des décisions ressort comme thème dominant dans toutes les études. Afin que les défenseurs de l'intérêt public puissent jouir d'un accès significatif aux processus décisionnels et ainsi, bénéficier d'un accueil équitable, on suggère un vaste éventail de moyens. Cet éventail englobe surtout le recours à des critères formels divulgués au public au moment de la prise de décision, la mise en oeuvre des réformes des procédures pour encourager la participation et le flux d'information, la dépolitisation des procédures de nomination à des organismes réglementaires et l'introduction de critères de nomination axés sur le mérite et sur une représentation équilibrée.

On trouvera ci-après certaines recommandations spécifiques qui ont été extraites des études et des rapports. On n'a pas tenté d'en faire un examen exhaustif. Seules les recommandations et les études les plus pertinentes à une étude sur la fixation indépendante des prix et celles qui illustrent les éléments typiques de la réforme sont présentées.

L'enquête Gibson de 1980 sur les pratiques commerciales de la Commission canadienne du lait (CCL) a mis en évidence un certain nombre de préoccupations concernant la structure et le fonctionnement de la réglementation de l'industrie laitière. D'après l'enquête, les objectifs énoncés à l'article 8 de la loi étaient peu précis dans le sens d'une orientation de la

CCL vers l'adoption d'une politique à long terme. De plus, la loi ne prévoyait quasiment aucun pouvoir d'examen juridique des résultats de ces objectifs. Les articles 11 et 12 de la loi prévoyaient la possibilité de clarification ultérieure grâce à la publication de directives du Cabinet ou du règlement de la Commission, mais rien n'a été fait en ce sens. Nonobstant cette faiblesse dans la loi constituante et les lois secondaires, le rapport d'enquête conclut que la CCL devrait et pouvait

> ".....adopter des politiques et ... fonctionner de façon plus appropriée et professionnelle de manière à atteindre les objectifs définis dans l'article 8 tels qu'envisagés par le Parlement lors de la promulgation de cet article."[25]

La rubrique de l'amélioration de la responsabilité regroupait les recommandations du rapport d'enquête sur la politique de réglementation. On y proposait d'abord "une organisation plus officielle" du processus d'examen des politiques; ensuite, des lignes directrices plus strictes sur la commercialisation qui permettent d'évaluer la performance dans ce domaine, et enfin plus d'ouverture dans la formulation des politiques. Le rapport d'enquête a également suggéré que ce serait dans l'intérêt des consommateurs et des producteurs que la fixation des prix et l'offre soient plus axées sur le marché.

En 1981, le Conseil économique du Canada a fait plusieurs autres recommandations pertinentes à l'administration des industries réglementées. En formulant ces recommandations, il visait, de nouveau, à encourager l'amélioration au niveau du flux d'information, de l'ouverture, de la responsabilité publique et de l'attention à accorder aux critères économiques (surtout le milieu des affaires).

- l'élimination des appels interjetés auprès du Cabinet ou l'établissement de procédures qui en limitent le recours;

- l'établissement de procédures d'émission des directives du Cabinet;

- l'examen continu et important des règlements par les comités parlementaires;

. le financement des intervenants publics au moyen
  - de l'attribution des coûts;
  - de financement direct par le gouvernement des groupes de pression;
  - de la réduction d'impôt pour les groupes de pression.

. l'examen de la politique laitière pour la rendre plus sélective et plus efficace;

. la surveillance de la CCL et du CCGAL par le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (séparer dans les faits les pouvoirs réglementaire et opérationnel);

. l'équilibre de la représentation au sein des conseils et des organismes de surveillance;

Le rapport Forbes, Hughes et Warley de 1982[26] a énoncé une longue liste de recommandations qui abondent dans le même sens que ses prédécesseurs. Sa recommandation sur l'administration de la réglementation se résume de la façon suivante:

. améliorer l'impartialité de la prise de décision grâce à une forte représentation de l'intérêt public;

. l'établissement d'un comité d'appel distinct pour les organismes décideurs;

. réduire la discrétion ministérielle en énonçant des objectifs clairs dans les lois et les directives;[27]

. accroître la responsabilité publique grâce à la circulation améliorée de l'information, au dialogue avec le public et à des rapports étoffés sur les politiques et les décisions.

. assurer une surveillance officielle et indépendante de tous les marchés agricoles réglementés.

Le rapport publié par l'équipe de recherche sur l'agriculture dans le cadre du groupe de travail de 1985 sur l'examen des programmes a proposé deux options distinctes en matière de réglementation de l'industrie laitière. La première option proposait de déléguer aux producteurs les responsabilités de gestion et de financement des programmes, de confier le pouvoir de surveillance de la politique de gestion de l'offre à un CNCPA doté de pouvoirs accrus d'approbation et de conformité. La seconde consistait à créer un nouvel organisme réglementaire de surveillance composé de

producteurs, de transformateurs, de consommateurs et de représentants du gouvernement fédéral pour s'assurer que la CCL fonctionne dans l'intérêt public. L'une ou l'autre des deux options aurait eu pour effet de séparer le pouvoir opérationnel du pouvoir de réglementation.

L'équipe de recherche sur les organismes de réglementation a dressé une liste très détaillée de recommandations qui serviraient à limiter le rôle des organismes dans la formulation des politiques sectorielles et à favoriser leur indépendance quant aux décisions déclaratoires.

- créer des organismes administratifs uniquement si la réglementation du marché le justifie entièrement et que cette option représente le mécanisme d'exécution le plus efficient et le plus efficace;

- prévoir un avis au public et ses observations et l'approbation des règlements par le Gouverneur en conseil;

- accorder pleinement aux parties intéressées l'occasion d'être consultées et de participer;

- le contrôle par le Cabinet de l'élaboration des politiques générales grâce à des directives, surtout lorsque l'organisme est doté de vastes pouvoirs discrétionnaires ou si les lois constituantes précisent des objectifs conflictuels. Dans certains cas, la discrétion du Cabinet d'écarter ou de reporter (sans changement) les décisions des organismes, après avoir suivi les procédures spécifiées et les procédures d'examen public;

- l'examen périodique obligatoire des organismes par les comités parlementaires;

- la publication d'ébauches de règlements approuvés par le Cabinet et un avis au public et ses observations dans le cas des règlements qui relèvent de l'organisme;

- l'établissement des règles et des procédures visant les audiences publiques, l'attribution des coûts et le recours aux mandataires publics comme intervenants;

- l'amélioration de l'expertise, d'autres critères de mérite et la représentativité des organismes.

Le rapport de la Commission sur la réforme du droit de 1985 a tenté plus récemment et de façon exhaustive de réconcilier les besoins parallèles des organismes indépendants de préserver leur autonomie décisionnelle et d'assumer la responsabilité de ces décisions. Il recommandait que:

- l'élaboration des objectifs soit claire et sans ambiguïté;

- seules les politiques fassent l'objet de directives et que celles-ci soient appliquées comme un texte législatif, c.-à-d. avec un pouvoir étendu et exécutoire;

- les organismes jouent un rôle prépondérant dans la rédaction d'ébauches de lois de délégation par le pouvoir législatif, mais que la Loi sur les textes réglementaires soit modifiée pour permettre au Parlement d'invalider les règlements ou les énoncés de politiques de ces organismes;

- les comités du Parlement aient des mandats clairs pour examiner minutieusement les activités des organismes et dicter le contenu et la forme des rapports;

- les appels soient interjetés par l'entremise d'autres organismes ou des tribunaux. Que l'appel d'ordre politique soit à la seule discrétion du Cabinet et porte sur les questions de politiques, et non sur les ordonnances particulières;

- les appels d'ordre politique assurent pleinement la représentation des intérêts;

- les clauses privées qui servent à limiter l'accès aux tribunaux dans les domaines autres que celui de l'équité, de la justice naturelle ou de la juridiction soient supprimées;

- qu'on autorise les organismes à se représenter pleinement lors des contestations en Cour de leur autorité;

- des normes régissent les règles de procédure et assurent:

  - un avis dans un délai raisonnable et suffisant des audiences;
  - échange de vues et d'informations par les parties intéressées;

- accès à l'information et assistance en ce qui a trait aux procédures des organismes;
- présence aux audiences publiques des conseillers de l'intérêt public;
- divulgation de toute l'information pertinente à la décision;
- impartialité de la prise de décision et des décideurs;
- complète divulgation des raisons motivant les décisions et,
- l'établissement d'un mécanisme visant un examen indépendant.

3.0 CRITÈRES D'ÉVALUATION D'UN NOUVEAU MÉCANISME ET D'UN NOUVEAU POUVOIR DE FIXATION DES PRIX

3.1 Considérations théoriques

Le secteur laitier est présentement un des secteurs les plus hautement réglementés au Canada, situation qui s'apparente à l'expérience d'autres pays, (voir la section 2.3). Le caractère approprié de tout mécanisme de fixation des prix est intimement lié au type et à l'ampleur de la réglementation en place. Dans certains cas, le pouvoir d'élaboration, de mise en oeuvre et de surveillance des politiques des prix peut mieux fonctionner s'il y a une certaine forme de morcellement de ce pouvoir.

Par contre, les valeurs ou les critères d'évaluation du caractère approprié des mécanismes devraient moins dépendre des changements dans le temps et des circonstances particulières. La liste des critères clés d'un mécanisme de fixation des prix[28] inclurait inéluctablement les éléments suivants : 1) la cohérence des structures, des règles et des procédures institutionnelles avec les lois actuelles; 2) la communication claire et cohérente des objectifs, des politiques et des normes ou des critères d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs; 3) la responsabilité envers les parties touchées pour des mesures et des décisions administratives, que ce soit directement ou dans un cadre politique et juridique; 4) la prise de décision exécutoire, affranchie de tout recours excessif aux politiciens ou aux avocats; 5) l'équité dans la prise de décision et dans l'administration; 6) l'ouverture du processus de décision aux parties touchées; 7) la transparence dans la prise de décision et l'administration; 8) le professionnalisme dans l'atteinte des objectifs d'une manière efficace et efficiente.

Nonobstant le fait que ces critères ont été définis d'abord pour évaluer l'efficacité des organismes administratifs publics, ils constituent des moyens très fiables et détaillés pour évaluer l'opportunité de tous les mécanismes possibles de fixation des prix, qu'ils soient ou non réglementés. Prenons par exemple le concept de responsabilité. Dans un secteur entièrement déréglementé, les signaux du marché assurent la responsabilité. Les secteurs autoréglementés peuvent être disciplinés par un certain nombre de moyens, notamment le recours aux tribunaux (par ex. les exigences de la justice naturelle ou de la Loi sur la concurrence), les autorités de surveillance, (par exemple le CRTC, le Conseil des droits d'auteurs) et la structure, la composition, les

règles et les procédures administratives des organismes décisionnels eux-mêmes. Bien que les organismes publics, par définition, sont ultimement responsables devant le Parlement, en pratique, ils peuvent être structurés de manière à ne faire rapport qu'à un ministre donné, au Gouverneur en conseil, à un comité du Parlement et à leurs propres organismes de surveillance sur des sujets variés.

À la lumière de l'expérience des autres pays, toute évolution vers l'autorégulation de l'industrie dans le secteur laitier a été accompagnée par une déréglementation proportionnelle des prix (accroissement du recours aux signaux du marché). Le cas du secteur du lait de transformation en Australie constitue un exemple particulièrement éloquent. Chaque décision de fixation des prix est aujourd'hui prise de façon indépendante des autorités politiques. Toutefois, le gouvernement a conservé la responsabilité de l'élaboration des politiques et des objectifs généraux, dont l'évolution vers la fixation des prix en parité avec les importations non subventionnées. La capacité de mettre en oeuvre les politiques et les objectifs notamment le contrôle des taxes sur le lait, a aussi été retenue. Il est également significatif que les plans pluriannuels de l'industrie laitière aient été élaborés en grande partie à la suite d'audiences publiques et d'études réalisées par un organisme consultatif totalement indépendant, l'"IAC".

Au Canada, on observe la même similarité dans les secteurs non agricoles réglementés. L'évolution vers l'auto-réglementation s'est accompagnée de dispositions visant à accroître l'accès direct du public et la responsabilité, à assurer, au moins en apparence, l'établissement d'organismes de surveillance indépendants et à éliminer les entraves aux signaux du marché en matière de fixation des prix. Le monopole d'État autoréglementé le plus pur, et peut-être le seul cas en dehors de l'agriculture est celui de la Société canadienne des postes qui là encore, est une société de la Couronne qui rend officiellement compte au gouvernement sur la fixation de ses prix.

3.2 Les critères en détail

3.2.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence

Afin de protéger les mécanismes de fixation des prix contre les dangers de contestation en Cour, il faut réunir les pré-requis de toutes les lois (et de la jurisprudence) pertinentes. Ces pré-conditions englobent l'article 96 de la Loi sur la constitution, les articles 1 et 2 de la

Déclaration des droits, les articles 2 (b), 7, 11 (d) et 15 (1) de la Charte des droits et des libertés, les articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale (actuellement en révision), la Loi sur la concurrence et dans le cas des lois fédérales, les articles 12 et 13 de la Loi sur les enquêtes et la Loi sur les textes réglementaires. La plupart des principales dispositions traitent des questions de juridiction, d'équité et de justice naturelle et d'accès aux tribunaux. Un secteur ne peut se soustraire à certaines dispositions de la Loi sur la concurrence relatives à la fixation des prix que s'il est réglementé en vertu du pouvoir statutaire (connu comme l'exemption du secteur réglementé).

3.2.2 Communication des objectifs, des politiques et des normes de réalisation dans le cadre de référence sur lesprincipes de développement du secteur

Par rapport aux organismes réglementaires, on établit normalement une structure des objectifs et des politiques dans une loi constituante (dans le cas des sociétés, les articles d'incorporation, les objectifs et les règlements). Cette structure peut aussi être articulée par des lois de délégation du pouvoir du législateur qui sont en général élaborées par le ministre ou l'organisme lui-même, notamment les directives, les règles et règlements. À cet égard, les lois actuelles sont notoirement vagues; plus encore, même les objectifs qui ont été explicités ne sont en général pas assortis de normes de mesure de leur réalisation qui soient pratiques. On a attribué à ce manque de clarté la détérioration du processus de la responsabilité et de la réparation, les interprétations tendancieusement favorables à des intérêts étroits et l'affaiblissement des sauvegardes contre les interventions politiques.

En plus d'être clairs, univoques et cohérents, les objectifs de tout mécanisme de fixation des prix devraient être cohérents avec l'ensemble des politiques gouvernementales affectant le secteur. S'il y a lieu d'intégrer les résultats aux buts de politiques plus vastes, par exemple dans le domaine du commerce ou des débours budgétaires, il peut être indispensable de choisir une forme de société qui puisse incorporer les contrôles nécessaires.

3.2.3 La responsabilité

La responsabilité est incontestablement le plus important de tous les critères énumérés. Un niveau optimal de responsabilité n'est habituellement pas inhérent à un secteur réglementé et, en conséquence, doit

être explicitement incorporé aux structures et aux processus institutionnels. Les régulateurs sont responsables de prime abord envers les parties touchées, mais comme le laissent entendre les propos qui suivent, la responsabilité ultime dans un secteur réglementé échoit au législateur et, en conséquence au public en général.

> "...regulation is not effected in the name of a government or of a regulatory tribunal or of a regulated industry. It is always effected in the name of the individual citizen, collectively the public, who permit the infringement with their basic freedoms." (Thomas Kane, ancien avocat principal de la ACC et président, Centre pour la promotion de l'intérêt public).
>
> *(...on ne réglemente pas au nom d'un gouvernement ou d'un tribunal de réglementation ou d'une industrie réglementée. C'est toujours au nom du citoyen, collectivement le public qui autorise la dérogation à ses libertés fondamentales qu'on réglemente.)*
>
> "Regulation is there to serve the public not to be the instrument of a select few." (Jean de Grandpré, ancien président, président du conseil de Bell Canada, Témoignage devant la Commission royale sur la concentration des sociétés).
>
> *(Le règlement est là pour servir le public et non une poignée de gens.)*

Ceux qui fixent les prix réglementés répondent non seulement de leurs actions et décisions, mais également des règles, des procédures et des processus qui régissent ces actions et ces décisions. Plus particulièrement, ils sont tenus de satisfaire aux autres critères examinés dans cette section, à savoir la conformité des décisions aux objectifs de façon efficace et efficiente, les qualités de justice, d'ouverture, d'impartialité, de transparence des processus et la gestion efficiente et efficace. Dans les termes du Vérificateur général actuel, la responsabilité est inspirée par les politiques, et comporte une perspective administrative et financière.

La responsabilité est assurée par les garanties d'accès aux divers niveaux de la procédure. La participation équilibrée a *priori* des parties intéressées

à la prise de décision et à l'élaboration et à l'examen des règles et des règlements fournit une voie à la responsabilité. Les possibilités ultérieures d'appel procurent le second niveau. Selon les sujets et l'ampleur de la réglementation du secteur, la responsabilité est maîtrisée par les actions directes des parties touchées, les tribunaux, le Cabinet, le Comité du Parlement et les organismes de surveillance.

On peut interjeter appel devant la Cour fédérale en invoquant le droit, la jurisprudence et la justice naturelle. Par le passé, la Cour est vigoureusement intervenue, quoique souvent importunément, sur des questions de fond. Plus récemment, elle s'en est remise à la volonté des régulateurs sur le bien-fondé de leurs décisions sauf si ces dernières sont "manifestement déraisonnables", critère presque impossible à atteindre. À moins que d'autres mesures n'aient été expressément prévues dans les lois constituantes, la seule solution corrective disponible est l'approche maladroite et lourde de la législation au cas par cas. Pour cette raison, la pratique actuelle, dans le cas des autorités jouissant d'une discrétion étendue en matière de politiques, a été de prévoir explicitement des remèdes par l'entremise de conseils de révision indépendants (le Conseil des droits d'auteurs, le Tribunal de la concurrence, le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés) et, en dépit des problèmes connexes qui font l'objet de la prochaine section, les directives obligatoires du Cabinet (CRTC, la British Columbia Utilities Commission) et la révision officielle du Cabinet (CRTC, DCC, ONE et les droits de retransmission en vertu de la Commission du droit d'auteur).

3.2.4 Autorité et indépendance

Ce critère fait contrepoids à celui qui le précède. Il assure qu'un mécanisme qui est correctement structuré, doté en personnel et administré jouit de suffisamment d'autorité et d'autonomie pour prendre des décisions efficaces dans le cadre de son mandat, quelle que soit la portée de ce mandat. Cette autonomie est indispensable pour inspirer la confiance des parties concernées dans les procédures. Si "l'entendeur décide", les processus deviennent plus transparents et les décisions reposent sur des faits connus, et par conséquent, réfutables.

De prime abord, l'indépendance est tributaire de la nomination de décideurs compétents et non tendancieux et d'un processus impartial et non partisan. Le système de nomination à la magistrature est un modèle populaire. L'indépendance des régulateurs sera d'autant plus assurée

si les nominations sont fonction de la période du mandat et non du "bon gré".

En second lieu, le concept d'indépendance laisse entendre que tout processus de révision par le Cabinet s'accompagne de limites strictes et de contrôles de procédures, pour autant qu'on en soit pourvu, évidemment. L'élément critique est que le Cabinet n'est pas assujetti à des révisions judiciaires basées sur "l'équité des procédures", comme le sont d'autres mécanismes décisionnels.[29] En conséquence, on convient en général de n'interjeter appel au Cabinet que sur des questions de politiques générales, non pas sur des jugements particuliers, tels que l'octroi d'un permis, l'application, etc. Afin d'insuffler plus de responsabilité et de transparence dans les processus d'appel au Cabinet, on propose en général que le Cabinet entende ouvertement les parties intéressées et motive publiquement ses décisions finales. Toutefois, les gouvernements ont plutôt évité de suivre ce conseil, du moins jusqu'ici. Une autre façon de protéger l'indépendance des organismes est de n'accorder au Cabinet que le pouvoir de différer ou de renverser et non d'altérer les décisions. Néanmoins, l'application de ce concept a nui aux autorités de révision dans les secteurs où le consensus est difficile à obtenir et l'approbation opportune des programmes de gestion économique est critique (par ex. le Conseil national de commercialisation des produits agricoles CNCPA).

Enfin, l'interdiction de la forme de communication où une partie à la fois est entendue entre les autorités de fixation des prix d'une part, les membres du Cabinet ou les parties intéressées d'autre part, est cruciale au maintien de l'autonomie des organismes dans leurs décisions. On favorise l'indépendance si tous les renseignements, à l'exception des secrets commerciaux et des secrets d'Etat, sont divulgués et peuvent faire l'objet de contre-interrogatoires et de réfutations.

On soutient que les directives d'orientation formelles nuisent à l'établissement de relations d'indépendance, mais il est aussi reconnu qu'en leur absence, les organismes seront en quête d'orientations et se rabattront sur des sources plus ambiguës, telles que les discours, les déclarations publiques et les relations des ministres. La disponibilité de lignes directrices claires qui ont force de loi préserverait mieux l'indépendance. L'autonomie peut être davantage protégée si le Cabinet consulte les régulateurs et le public avant d'émettre les directives et si ces dernières sont accessibles au grand public une fois émises.

L'indépendance peut aussi exiger une expertise interne adéquate en recherche analytique (par ex. le cas du Tribunal canadien du commerce extérieur), à moins que les régulateurs n'acceptent les prévisions et les hypothèses des réglementés. Les décisions de l'Office national de l'énergie dans les années 70, tristement célèbres par leurs conséquences, ont été prises sans compétence appropriée.[30]

3.2.5 Équité dans les processus et les décisions

Le concept d'équité combine deux éléments. Le premier évoque l'insertion de la justice et de la justice naturelle dans les structures et les procédures réglementaires; le second réfère à l'impartialité et à l'absence de parti pris dans la conduite des décideurs. Ces deux exigences sont, comme on l'a déjà mentionné, justiciables.

Le cas de Marshall Crowe illustre que même la perception de parti pris est justiciable. La Cour suprême a en effet interdit à M. Crowe de statuer sur un sujet donné en invoquant son expérience professionnelle antérieure à la fonction publique qui était pertinente au domaine en question. La décision a été rendue même si on savait que: 1) M. Crowe, lui-même, n'aurait personnellement rien à y gagner; 2) ses deux années d'autorisation après les années de service à la fonction publique étaient écoulées; et 3) son comportement était irréprochable et que la décision qu'il rendrait serait juste. La décision de la Cour visait à écarter tout soupçon de partialité du processus.

Disposer d'un processus véritablement juste et ouvert peut remédier substantiellement à la nécessité d'avoir des processus d'appel formels nonobstant leurs faiblesses inhérentes. L'équité sera assurée grâce à des objectifs connus de tous, à un cadre de responsabilité qui permette aux décisions et aux mesures de concrétiser ces objectifs, et un processus administratif ouvert et transparent qui offre des possibilités réelles d'une représentation efficace et équilibrée en rapport à la fois aux décisions et à l'élaboration des règles. Le processus de nomination est un élément central comme l'illustre le vieil adage selon lequel de bonnes gens rendent de mauvaises lois justes alors que de mauvaises gens rendent de bonnes lois injustes. Idéalement, les nominations font appel à un mélange d'expertise, de mérite et de représentativité selon les caractéristiques des parties concernées et les exigences des questions traitées.

3.2.6 Ouverture

L'ouverture ou l'accessibilité du processus est également acquise grâce à des structures, des règles et des procédures de réglementation institutionnelles. Des dispositions relatives aux audiences publiques, aux avis et commentaires, et autres formes de participation sont nécessaires; elles risquent cependant de s'effriter en l'absence de règles administratives. Des mesures permettant d'assurer un flux d'information (y compris la découverte et les interrogatoires) et un délai de réponse appropriés, l'aide technique, la participation des conseillers juridiques ou des experts-conseils des groupes qui défendent l'intérêt du public, le libre accès au lieu (pour les parties intéressées et les intervenants) et un rapport complet et indépendant constituent autant de pré-requis. L'aide financière peut aussi s'avérer un facteur déterminant de l'accessibilité des groupes qui défendent l'intérêt public. On rapporte qu'au cours des années, on a respecté ces dispositions surtout en les transgressant. Par exemple, même les organismes régulateurs qui suscitent beaucoup l'intérêt du public tels que la Commission de contrôle de l'énergie atomique et le Tribunal de la concurrence ont des règlements qui posent des problèmes aux intervenants.

3.2.7 Transparence

En pratique, pour exploiter les possibilités qu'offre un mécanisme de fixation des prix juste et ouvert, le processus administratif doit être clair et sans équivoque. Les parties intéressées ne devraient pas avoir à faire preuve d'ingéniosité pour savoir quand, où et comment les décisions sont prises, ni quand, où et comment elles peuvent présenter leurs interventions. La transparence et l'ouverture aident aussi les administrateurs à disposer des avis les plus divers et les meilleurs possibles sur la façon de traiter des sujets possiblement fort complexes et délicats.

3.2.8 Efficacité et efficience

Ce critère évoque la compétence dans la poursuite des objectifs de la politique et dans la prestation des services administratifs. Pour maximiser au chapitre de la compétence, il faut choisir un type de société pour le mécanisme de fixation des prix, c.-à-d. l'instrument d'exécution, qui soit en fonction non pas de la convenance à court terme, mais des mérites à long terme. Cela s'applique d'autant plus à l'industrie laitière qui est confrontée à des défis sur un nombre croissant de fronts, notamment l'effet des traités bilatéraux et multilatéraux,

les restructurations éventuelles des relations fédérales-provinciales et les pertes continuelles de marché au profit des produits substituts non laitiers, pour n'en citer que quelques-uns. Puisque pour l'industrie laitière l'effet éventuel de la réglementation sur le marché est considérable, les objectifs de la réglementation doivent être clairement ébauchés de manière à refléter les orientations de politiques et les engagements de fond.

L'efficacité et l'efficience ne peuvent être mesurées que grâce à un processus pleinement responsable. Rendre compte minutieusement et régulièrement à un organisme de surveillance ayant des pouvoirs de décision permet de satisfaire à cette exigence. On soutient qu'un système de comité parlementaire doté de pouvoirs accrus pourrait faire en sorte que la responsabilité des organismes soit assurée et d'une façon qui conserverait la responsabilité de l'élaboration de la politique générale à un niveau politique approprié tout en prévenant que les ministres et le Cabinet ne deviennent les cibles des pressions exercées par des groupes d'intérêt particuliers. Toutefois, les comités parlementaires ne possèdent pas encore le pouvoir qui rendrait un tel système opérationnel.

4.0 OPTIONS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU MÉCANISME DE FIXATION DES PRIX INDÉPENDANT DU CABINET

4.1 Introduction

Peu importe l'option choisie, il est fondamental de réconcilier la fixation indépendante des prix au besoin d'assurer un équilibre et une responsabilité. Le système canadien traditionnel de réglementation se situe, comme à l'accoutumée, quelque part entre les modèles britannique et américain.

Dans le modèle britannique, l'élaboration de politiques est la prérogative exclusive du gouvernement. L'ultime responsabilité en matière d'intervention réglementaire ne peut être déléguée aux organismes qui ne sont pas responsables devant le Parlement. Voilà pourquoi les tribunaux administratifs en Grande-Bretagne assument strictement des fonctions déclaratoires. Dans le modèle américain de "freins et contreproids", le pouvoir réglementaire a emprunté le type d'organismes technocratiques, structurellement indépendants et jouissant d'une grande discrétion dans l'exercice de leur mandat. En même temps, le droit administratif américain recourt très fréquemment à des solutions juridiques.

Le compromis canadien consiste en un système comportant un certain nombre d'organismes réglementaires indépendants, aux mandats relativement étroits eu égard aux limites précises imposées à la portée de leur autorité et qui, dans les domaines où les politiques deviennent délicates ou affectent l'intérêt public en général, comportent la présence de mécanismes de contrôle gouvernemental. Réaliser le compromis a toujours été un art plutôt qu'une science, avec des résultats contradictoires. En réalité, la conservation des liens politiques a parfois affaibli plutôt que renforcé la discipline des organismes. Néanmoins, l'expérience récente se résume au maintien d'un certain rôle du gouvernement dans les secteurs réglementés et dans quelques cas, notamment les propositions d'une nouvelle Loi sur la radiodiffusion, à la réaffirmation de l'autorité sur une vaste gamme de sujets.

Par rapport au secteur laitier, on peut résumer les options relatives à un mécanisme indépendant de fixation des prix de la façon suivante.

4.2 Réglementation des prix de soutien des produits laitiers au niveau fédéral

Le gouvernement peut continuer à établir le cadre de réglementation des prix et à pourvoir au programme d'offre d'achat, mais la détermination même se ferait en dehors du Cabinet. Le degré d'autonomie de l'organisme décisionnel serait défini par l'étroitesse ou la portée de son mandat légal, par la place de la discrétion dans l'élaboration des politiques et par la portée des dispositions relatives aux directives du Cabinet et aux appels. En règle générale, plus l'organisme décideur est structuré de manière à être bien informé et compétent tout en étant indépendant des droits acquis, plus le rôle qu'il pourra effectivement jouer dans l'élaboration de ses propres politiques et procédures sera important. L'effet de la réglementation sur la répartition des coûts et des bénéfices est aussi essentiel à l'établissement du degré d'autonomie optimal. Dans la mesure où le consensus est très illusoire dans le secteur laitier, un organisme même structuré pour assurer une représentation équilibrée, par exemple une CCL, un CNCPA ou un Office de stabilisation des prix agricoles reconstitué, peut requérir une orientation politique précise et une discipline plus rigoureuse que, mettons, une commission du prix des produits laitiers (CPPL) impartiale, surtout dans le cas de la CCL qui serait en position d'exercer des fonctions conflictuelles. Un organisme qui assumerait des fonctions de politiques plus étendues, soit en prenant la forme d'une commission des prix laitiers ou d'un organisme actuel, tendrait aussi à nécessiter un secrétariat imposant qui dispose d'une expertise semblable à celle du Tribunal canadien du commerce extérieur.

On peut envisager au moins trois modèle du type d'organisme réglementaire effectivement indépendant.

A. Le Cabinet établit une formule de fixation des prix claire, par exemple CDP ou autre. Un organisme indépendant administre la formule et répartit les fonds de soutien entre les composantes du lait à l'issue de consultations publiques. L'organisme peut aussi tenir des audiences publiques et aviser périodiquement le Cabinet sur les méthodes et les politiques de fixation des prix. On peut ajouter un processus d'approbation/examen/appel par rapport aux questions relevant de la discrétion de l'organisme.

B. Le Cabinet établit une formule de base qui sert de point de référence, mais qui peut être mise

de côté par l'organisme, après consultation avec les parties concernées sur la base de critères et de contraintes stricts; il peut s'agir d'une fourchette de prix ou d'un point de référence extérieur. Un processus d'approbation/examen/appel est à envisager, peut-être davantage dans ce cas-ci que pour l'option A ci-dessus, étant donné que la portée de la discrétion de l'organisme est beaucoup plus étendue dans ce cas-ci.

C. Le Cabinet établit dans les détails des critères et des normes de détermination des prix, mais permet à l'organisme d'élaborer ses propres méthodes. Un processus supplémentaire d'approbation et d'appel des décisions de l'organisme serait vivement recommandé pour assurer la responsabilité de l'organisme pour son pouvoir décisionnel très étendu. L'usage de moyens indirects (contrôles frontaliers, contrôle des subventions à l'industrie laitière, etc.) pour faire appliquer les critères et les normes est possible mais vraiment pas souhaitable, étant donné que cela minerait gravement l'autorité et l'indépendance des organismes.

4.3 Réglementation des prix de soutien des produits laitiers en dehors de la juridiction fédérale

4.3.1 Autorégulation de l'industrie

Le gouvernement continuerait à assurer le soutien des prix grâce aux offres d'achat et aux installations commerciales de la CCL, mais la fixation des prix serait établie et gérée par l'industrie elle-même. Cette responsabilité administrative peut être confiée à un organisme privé ou au Comité canadien de gestion des approvisionnements laitiers, comme l'a suggéré la FCPL, ou assumée par la négociation, de l'avis du Conseil national de l'industrie laitière du Canada (CNILC).

Puisqu'un organisme privé serait incorporé en vertu de l'une des lois suivantes, soit la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la Loi sur les corporations canadiennes, Partie II ou la Loi sur les associations coopératives canadiennes, le gouvernement ne pourrait pas, en théorie, influencer directement la fixation des prix. Il continuerait cependant, presque à coup sûr, d'être tenu responsable des résultats impopulaires. D'abord, le système serait appuyé et sanctionné par des programmes fédéraux. Ensuite, ce

serait le gouvernement fédéral qui fournirait la protection du secteur réglementé nécessaire pour que l'organisme échappe aux dispositions de la Loi sur la concurrence. Enfin, il n'existe en fait aucun précédent qui accorde autant de discrétion à un secteur hautement réglementé et qui affecte de façon si marquée les droits privés par la répartition des gains et des pertes.

Comme alternative, le gouvernement pourrait se servir de son pouvoir pour conférer un statut de secteur réglementé de manière à imposer certaines conditions à un organisme privé, notamment la représentation équilibrée du conseil, des lignes directrices sur la fixation des prix et un processus d'approbation ou de révision. Le processus de révision s'apparenterait normalement à ceux du CRTC, de la Commission du droit d'auteur ou du Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés. L'organisme de révision différerait de la Commission des prix des produits laitiers, dont il a été question ci-dessus, dans la mesure où il agirait davantage à titre de juge que comme un organisme d'élaboration de politiques. Il pourrait se préoccuper davantage de l'adéquation des processus et des résultats que des technicités de la détermination des prix en soi. Comme alternative, il existe des présentent dans d'autre pays des précédents quant à la représentation du gouvernement sur les conseils des sociétés privées de fixation des prix.

La négociation des prix assure un meilleur équilibre entre les producteurs et les transformateurs et les formules des coûts se ramèneraient à la longue à un facteur, certes non négligeable, dans la fixation des prix. On crée ainsi une possibilité d'innovation des systèmes de détermination des prix, qualité qui fait défaut à tous les autres modèles réglementaires, y compris ceux des organismes indépendants. Néanmoins, peu importe à quel point ils sont équitablement représentés, les consommateurs n'auront qu'une influence néglibeable sur le processus des négociations puisqu'ils ne disposent d'aucun pouvoir de négociation.

La détermination des prix négociés a été explorée sous d'autres juridictions et peut bien fonctionner si les parties ne sont pas fondamentalement opposées, par exemple dans le cas du logement à but non lucratif. Dans les cas où la plupart des groupes d'intérêts tentent de parvenir à un compromis mutuel qui ne laisse plus de place à d'autres parties, les protagonistes peuvent être portés à se retrouver régulièrement devant le Tribunal d'appel. En pareille situation, il peut être plus utile de ne créer d'abord qu'une CPPL ou une CRPL.

L'"Administrative Conference" des États-Unis a plaidé pour la négociation et la prise de décision par consensus comme solution de rechange à l'établissement de règles dans certaines circonstances. L'"Administrative Conference" a toutefois appuyé la participation directe et la surveillance du gouvernement. Son appui se fonde également sur la prémisse que la négociation collective des taux et son immunité statutaire anti-trust n'est permise que si l'équité dans le processus de prise de décision peut être garantie et si on ne se sert pas du processus consensuel pour limiter davantage la concurrence.[31]

4.3.2 Réglementation provinciale

Le gouvernement fédéral abolirait toute intervention directe ou indirecte sur les marchés des produits laitiers à l'exception du contrôle des frontières et de la répartition des subventions fédérales. Les provinces fixeraient les prix dans leurs juridictions respectives par tous les moyens qu'elles désirent et géreraient des programmes de disposition des excédents afin de soutenir les prix au Québec et à l'Î.-P.-É., les deux seules provinces qui produisent plus de produits laitiers qu'elles n'en consomment.

En pratique, le système s'apparenterait vraisemblablement au modèle de la volaille, où le gouvernement fédéral fait montre d'une relative discrétion. En fait, le gouvernement fédéral pourrait exercer seulement une influence indirecte sur le processus en: a) se servant des subventions à l'industrie laitière comme d'une carotte; b) en se servant de la menace des importations comme du bâton; c) en assujettissant les activités provinciales à la surveillance du Conseil national de commercialisation des produits agricoles comme c'est actuellement le cas des industries des plumes et d) en continuant de participer à des comités de gestion des approvisionnements intérieurs.

La première solution de rechange présente de piètres qualités en termes de détermination des cibles. La seconde offre de meilleures possibilités, mais exigerait des modifications au régime actuel des importations; ce à quoi les producteurs et les transformateurs s'opposeraient farouchement. L'utilisation d'un système de licence d'importation pose d'autres problèmes: il peut générer une confiance fallacieuse puisque, de temps à autre, les producteurs et les transformateurs peuvent manipuler le système à leur avantage; le système est tributaire des pratiques du huis clos et des décisions des fonctionnaires qui l'administrent, ce qui diminue l'accès et la

transparence; il est de surcroît difficile de l'appliquer sans introduire des distortions injustes du point de vue de la concurrence dans le secteur de la transformation. La troisième solution de rechange résulterait en des apparences de contrôles, du moins tant et aussi longtemps que le CNCPA n'aura pas changé et garderait les liens avec le ministre fédéral de l'Agriculture. La quatrième solution n'offre qu'une faible sphère d'influence.

Les questions qui auraient besoin d'être résolues aux termes de la réglementation provinciale sont le partage des coûts de la disposition des excédents et le rôle de la CCL dans la disposition des composantes structurelles des excédents.

4.4 La déréglementation des prix de soutien des produits laitiers

Sous cette option, il n'y aurait pas de prix de soutien garanti des produits laitiers. Le gouvernement fédéral établirait l'organisme habilité à gérer l'offre et à contrôler les importations et les provinces réglementeraient les prix à la production du lait de transformation. Les prix des produits laitiers tendraient à être déterminés par une combinaison des signaux du marché intérieur et par la négociation. Les prix tendraient donc à être moins stables et plus flexibles que selon les autres solutions. Les producteurs et les transformateurs se chargeraient de l'élimination des surplus structurels, ce qui pourrait influer sur nos obligations internationales. Le gouvernement fédéral ne pourrait qu'indiquer des orientations grâce à l'influence directe des ajustements aux importations sur les prix par sa participation à un organisme qui détermine l'offre intérieure ou par la manipulation des subventions fédérales. Les problèmes et les limites des systèmes d'importation comme moyen de contrôle des prix sont examinés ci-dessus. Le degré d'influence sur l'offre intérieure future auquel s'attendraient les fonctionnaires fédéraux dans un milieu déréglementé est également problématique.

5.0 ÉVALUATION DES OPTIONS

5.1 Réglementation fédérale des prix de soutien des produits laitiers

5.1.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence

- la législation actuelle prévoit une fixation indépendante des prix par la CCL alors qu'un nouveau CPPL ou un organisme de rechange actuel reconstitué exigerait qu'une loi accorde le pouvoir nécessaire;

- à moins que la structure, la composition et les procédures de la CCL ne soient modifiées, ses décisions seraient vulnérables en cas de contestations juridiques motivées par l'équité et la justice naturelle. Une CPPL indépendante qui n'aurait aucune expérience antérieure de collaboration avec l'industrie et aucune relation fonctionnelle en cours pourrait être plus aisément structurée pour satisfaire à cette exigence;

- un conflit éventuel entre les fonctions réglementaires et opérationnelles de la présente CCL l'exposerait aussi à la contestation juridique;

5.1.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait

- le gouvernement peut incorporer des objectifs de politiques et des normes de réalisation aux lois constitutives ou à des modifications de lois; il peut aussi créer des lois exécutoires de transfert de pouvoir telles que des directives. Cela réduirait la distance qu'implique toute relation d'indépendance et maintiendrait un certain encouragement à la pression même si les changements législatifs sont en général moins dirigeables que les mesures administratives ou les énoncés de politiques spéciales;

- le gouvernement peut incorporer tout engagement du Canada au plan international sans que les provinces ou l'industrie aient à soulever la question de juridiction;

5.1.3 Responsabilité

- de toutes les options envisagées, celle-ci peut délimiter la responsabilité avec le plus de précision;

- la Cour fédérale assurerait la responsabilité relative aux questions de droit, de juridiction et de justice naturelle. Même si elles ne pourraient pas exercer de contrôle sur l'application ou la conformité, les autorités fédérales telles que le Vérificateur général et les comités parlementaires assureraient une certaine responsabilité limitée en matière de compétence administrative;

- les conseils de révision et l'appel au Cabinet assureraient la responsabilité quant aux questions du bien-fondé des politiques, mais cette responsabilité doit être activée par la loi habilitante;

- la responsabilité est aussi assurée dans la mesure où les procédures stimulent la participation complète et significative de toutes les parties intéressées.

5.1.4 Autorité et indépendance

- le degré d'indépendance de tout organisme dépend des modalités de sa loi habilitante;

- les directives sur les politiques peuvent servir à focaliser les mandats mais pas au détriment de l'indépendance dans les domaines qui relèvent clairement de la juridiction de l'organisme. Le degré de participation du gouvernement à la politique de fixation des prix devrait être établi plus tôt dans le processus;

- l'effet des dispositions relatives à l'appel au Cabinet, lorsqu'elles sont incorporées à la législation habilitante, peut être atténué par l'établissement des sauvegardes de procédures. Cela n'a cependant pas été la pratique traditionnelle lors de l'établissement des organismes administratifs, situation qui pourrait affaiblir l'indépendance des organismes;

- le processus de nomination influera sur le degré d'indépendance;

- le recours à un organisme déjà existant, notamment la CCL, l'Office de stabilisation des prix agricoles, le CNCPA, compromettra au moins la perception d'indépendance eu égard aux liens historiques avec le ministre, les fonctionnaires du ministère et la clientèle à moins que des changements radicaux n'aient été introduits au chapitre de la composition, de la dotation, du mandat et des activités, etc.

5.1.5 Équité et justice naturelle

- cette option offre la meilleure chance d'insuffler l'équité et la justice naturelle dans les décisions sur la fixation des prix, mais l'existence de ces éléments n'est pas automatique. L'équité et la justice naturelle doivent être incorporées aux compétences des personnes qui sont nommées aussi bien que dans les dispositions relatives à la responsabilité, à l'ouverture et à la transparence;

- il faudrait en arriver à un compromis entre la compétence et les connaissances des personnes nommées et leur impartialité. Le strict équilibrage sur la base de la représentativité peut ne pas assurer automatiquement celui des intérêts puisqu'il peut arriver que deux intérêts représentés parviennent à s'entendre aux dépens du troisième;

- le conflit entre les fonctions opérationnelles et réglementaires pourrait être un problème si la fixation des prix était placée sous l'égide de l'actuelle CCL.

5.1.6 Ouverture et accessibilité

- il est possible d'encourager et de garantir les règles, les règlements et les procédures administratives qui s'imposent grâce à la loi habilitante, à des directives et à des dispositions prévoyant la révision. Toutefois, l'activité réelle à cet égard a été faible;

- les dispositions relatives aux audiences publiques, s'il s'agit des politiques et celles touchant les avis et commentaires, dans le cas de l'élaboration normale des règles, sont particulièrement pertinentes;

- des dispositions administratives spécifiques sont indispensables pour permettre aux groupes d'intérêts moins bien financés et organisés de tirer avantage des voies d'accès; il s'agit des éléments énumérés à la section 3.2.6, dont par exemple le financement des coûts, une période d'avis et de commentaire adéquate, etc.

5.1.7 Transparence

- de nouveau, on peut assurer une transparence complète mais cette possibilité peut être minée par une

divulgation limitée, la diffusion inadéquate des règles et des procédures etc.

- nonobstant ce qui précède, il est normalement plus transparent de passer par un organisme indépendant que par le Cabinet.

5.1.8 Efficacité et efficience

- l'incorporation des objectifs, des normes de réalisation et des exigences relatives à la production de rapports qui soient clairs déterminent le degré auquel ce critère peut être mesuré et révisé par les législateurs et les parties concernées;

- le Vérificateur général et les comités parlementaires peuvent procéder à un certain examen même si l'effet éventuel d'un tel examen est extrêmement limité;

- les organismes ont tendance à se montrer très prudents et à manquer d'innovation dans leurs jugements. Ils peuvent également trop se fier sur les réglementés pour les renseignements sur lesquels ils fondent leurs décisions.

5.2 Auto-réglementation de l'industrie (organisme privé, le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait ou la négociation)

5.2.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence

- une société privée ou un organisme de négociation pourrait exiger qu'une loi soit votée pour exempter le secteur réglementé de l'application des dispositions pertinentes de la Loi sur la concurrence;

- cette option pourrait entrer en contradiction avec les exigences de l'équité, de la justice naturelle et de l'ouverture, à moins que la corporation ou l'organisme de négociation fonctionne comme un organisme indépendant;

- les liens avec les activités opérationnelles de la CCL nécessiteraient d'être clarifiés, surtout par rapport à la collecte des taxes. Il faudrait une loi pour autoriser la CCL à appuyer les décisions émanant d'une corporation privée. Toutefois, si le CCGAL établit les prix des produits laitiers, l'autorisation peut être accordée par une modification au programme de commercialisation;

- il faudrait une loi pour garantir l'adhésion aux lignes directrices imposées par le Cabinet et pour autoriser au besoin une procédure d'appel pour une corporation privée.

5.2.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait

- la capacité du gouvernement à influencer les décisions après coup serait limitée, excepté par le tordage de bras; par exemple il pourrait utiliser son contrôle sur les subventions aux produits laitiers, la politique relative aux importations et l'exemption du secteur réglementé comme instruments. Ce sont là des questions qu'il faudrait examiner au mérite dans la majorité des cas, et qui pourraient produire des effets de débordement pervers;

- une certaine ligne de conduite pourrait être établie comme condition de la mise en oeuvre mais elle ne pourrait être appliquée sans législation et on ne pourrait espérer qu'elle reflète les changements dans le temps des priorités du gouvernement;

- un processus négocié introduirait une plus grande flexibilité et davantage d'innovation dans la fixation des prix qu'un organisme privé dirigé par l'industrie ou le CCGAL. Il pourrait également en résulter une réduction de la stabilité des prix et une plus grande incertitude des investissements, ce qui va à l'encontre des objectifs de l'actuelle Loi sur la CCL.

5.2.3 Responsabilité

- il faudrait rendre les contrôles et les vérifications explicites pour compenser à la fois le manque des forces du marché et celui de la direction politique;

- on recourrait dans une certaine mesure aux tribunaux;

- la présence d'un conseil d'examen indépendant et impartial accroîtrait la responsabilité;

- la présence d'un équilibre dans le contrôle des dépositaires d'enjeux sur les procédures et la prise de décision accroîtrait la responsabilité en général.

5.2.4 Autorité et indépendance

- cette option démontre une relation d'indépendance par rapport au Cabinet qui est plus prononcée que celle qu'offrirait un organisme administratif; néanmoins, si le processus de prise de décision est vraiment équilibré entre les parties intéressées, le consensus peut être difficile à obtenir, ce qui mène à des procès routiniers devant les conseils d'appel et de révision;

- on court un certain risque d'accroissement des jugements rendus par les tribunaux sur la prise de décision en raison de l'absence d'indépendance face à la clientèle;

- l'exigence d'une relation suivie entre un organisme privé et la CCL pourrait continuer d'engager le Cabinet indirectement dans les décisions sur les prix;

- le Cabinet serait aussi responsable du maintien du cadre réglementaire dans lequel les prix sont fixés;

- on peut donc continuer de tenir le Cabinet responsable des effets des décisions sur les prix même si son pouvoir s'est amenuisé et que les instruments de contrôle lui ont échappé quelque peu.

5.2.5 Équité et justice naturelle

- Équilibrer les intérêts constitue un sérieux problème dans les deux propositions, soit celle où les prix sont contrôlés par les producteurs de la FCPL ou celle qui préconise des prix négociés par l'ONL. De prime abord, il serait difficile d'en arriver à un équilibre adéquat et eu égard au degré d'incompatibilité possible des intérêts, il serait difficile de faire fonctionner efficacement un système équilibré;

- certaines assurances pourraient être intégrées dans les articles d'incorporation ou dans l'entente officielle s'il s'agit du CCGAL ou d'un organisme de négociation; l'absence d'actes juridiques de surveillance et de conformité libérerait ceux qui se chargent du fonctionnement normal de toute contrainte.

5.2.6 Ouverture et accessibilité

- seraient laissées entièrement à la discrétion des représentants d'une industrie hautement organisée, à moins que l'établissement de mécanismes ait été assujetti à une liste de garanties précises d'accessibilité (section 5.1.6);

- en pratique, même des garanties sur l'accessibilité peuvent être aisément bafouées si le processus est dirigé par des groupes d'intérêts.

5.2.7 Transparence

- il est plus difficile d'intégrer la transparence à cette option qu'il ne le serait dans le cas d'un organisme administratif puisque les groupes d'intérêt se chargent de l'administration quotidienne, des règles et du règlement. Cela pourrait toutefois être plus transparent qu'un processus qui passe par le Cabinet;

- la diffusion de l'information sur les méthodes de détermination des prix constitue le premier pas vers la satisfaction de ce critère; cela ne procure cependant pas plus de transparence qu'actuellement;

- la négociation n'assurerait pas la divulgation complète de l'information, le contre-interrogatoire, etc. Elle pourrait nuire aux groupes d'intérêt qui disposent d'une compétence, d'une expérience et de liens fonctionnels limités.

5.2.8 Efficacité et efficience

- ce critère ne préoccuperait que si l'industrie elle-même est mécontente des résultats ou du fonctionnement du système;

- un organisme privé sera vraisemblablement très conservateur et partisan du statu quo. On peut s'attendre à ce que des économies de coûts et l'expansion des marchés soient recherchées de façon moins vigoureuse que la croissance des revenus même si cette perspective est souvent présentée par les organismes publics;

- la négociation entre les parties intéressées pourrait améliorer la flexibilité et l'esprit d'entreprise sur certains marchés, mais l'effet net pourrait tout aussi bien rapprocher qu'éloigner le secteur laitier des tendances internationales.

5.3 Réglementation provinciale des prix des produits laitiers

5.3.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence

- la réglementation provinciale exigerait une modification à la Loi sur la stabilisation des prix des produits agricoles et des changements à la CCL pour mettre fin aux responsabilités fédérales en matière de soutien des prix des produits;

- les autres exigences légales sont semblables à celles des autres options puisque les provinces ne peuvent pas empêcher unilatéralement l'accès légal aux tribunaux;

- la Loi sur la concurrence ne devrait pas empêcher la mise en oeuvre de cette option puisque le secteur continuerait d'être réglementé, dans ce cas, par les provinces;

- le gouvernement fédéral peut vouloir placer ce mécanisme sous la surveillance du CNCPA afin d'assurer l'uniformité de traitement pour tous les biens. Une modification à la Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles serait nécessaire;

- il faudrait que la province donne son accord ou adopte une loi, ce qui ne s'est pas encore produit.

5.3.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait

- la capacité à intégrer les objectifs de politiques fédéraux est très limitée sous cette option. Les seules solutions de rechange envisageables par le gouvernement fédéral sont la menace de suspendre les subventions, les modifications au régime des importations, l'établissement d'un CNCPA plus solide et plus puissant, ou une participation continue (limitée) à la gestion des approvisionnements intérieurs. Chacun de ces moyens aurait des effets et des conséquences tels qu'il ne faudrait pas les mettre en oeuvre pour des considérations de politiques spéciales;

- la réglementation provinciale n'entraverait pas le pouvoir fédéral de donner suite aux obligations internationales du Canada, mais elle pourrait rendre le processus plus problématique politiquement.

5.3.3 Responsabilité

- le degré et les moyens d'assurer la responsabilité seraient déterminés par les provinces, mais puisque la responsabilité reposerait sur les systèmes actuels de commercialisation provinciaux, elle serait vraisemblablement limitée même si dans d'autres secteurs, la responsabilité a parfois été plus systématique au niveau provincial qu'au niveau fédéral;

- les conseils d'appel existent déjà dans certaines provinces mais la portée de leur mandat est limitée;

- À cause de l'effet des subventions fédérales et du régime des importations, le Cabinet fédéral peut encore être concerné par les politiques du secteur malgré son influence négligeable sur les décisions. Toutefois, le Cabinet serait vraisemblablement moins la cible des intérêts spéciaux sous réglementation provinciale que sous la réglementation fédérale ou même l'autorégulation de l'industrie.

5.3.4 Autorité et indépendance

- ce mécanisme fonctionnerait de façon indépendante du Cabinet fédéral;

- toute volonté du Cabinet de se servir de moyens indirects pour influer sur les prix serait tempérée par la nécessité de toucher à des questions délicates de juridiction fédérale-provinciale;

- eu égard à l'expérience de l'industrie des plumes, il est possible que le mécanisme s'aligne étroitement sur les organisations des producteurs et en conséquence, qu'il ne puisse fonctionner de façon indépendante d'intérêts particuliers.

5.3.5 Équité et justice naturelle

- c'est la responsabilité des provinces d'assurer l'équité et la justice naturelle.

5.3.6 Ouverture et accessibilité

- l'expérience du CNCPA par rapport à l'industrie des plumes illustre le type de processus inaccessible, en pratique, aux défenseurs de l'intérêt public et qui n'accorde aux consommateurs qu'un droit de représentation symbolique.

5.3.7 Transparence

- c'est aux provinces à l'assurer.

5.3.8 Efficacité et efficience

- c'est aux provinces à la favoriser.

5.4 Déréglementation des prix de soutien des produits laitiers

5.4.1 Cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence

- il faudrait modifier la Loi sur la stabilisation des prix des produits agricoles et apporter des changements à la CCL pour mettre fin aux responsabilités fédérales dans le domaine du soutien des marchés;

- la Loi sur la concurrence pourrait avoir une incidence sur la viabilité de certaines options pour l'industrie puisque l'exemption du secteur réglementé ne s'appliquerait pas.

5.4.2 Capacité à intégrer les autres objectifs de politiques du gouvernement à la fixation du prix du lait

- l'incorporation des objectifs généraux de politiques du gouvernement pourrait se faire principalement par le truchement des modifications au régime des importations; ce procédé n'a eu qu'un effet négligeable sur le secteur de la volaille et peut entraîner des effets concurrentiels pervers sur le secteur de la transformation;

- une certaine influence restreinte pourrait également être exercée grâce à la participation de fonctionnaires fédéraux à des comités de gestion des approvisionnements.

5.4.3 Responsabilité

- la responsabilité serait assurée grâce aux signaux du marché intérieur qui sont générés par un secteur protégé par les contrôles de l'offre intérieure et des importations. Le contrôle des producteurs sur l'offre limiterait davantage la responsabilité des décisions en matière de fixation des prix;

- on peut envisager, en option, de mettre en oeuvre un régime de contrôle des importations plus flexible qui pourrait assurer une certaine protection contre les abus flagrants de l'autorité de fixation des prix. On pourrait élaborer les politiques de façon à lier le régime aux signaux des marchés internationaux ou aux prix de pays comparables. Certaines des difficultés inhérentes au régime actuel des importations demeureraient.

5.4.4 Autorité et indépendance

- les ministres n'auraient plus d'autres recours que ceux évoqués dans les sections 5.4.2 et 5.4.3 qui nécessitent l'engagement direct des ministres et des fonctionnaires de plusieurs ministères. On peut donc s'attendre à ce que le mécanisme fonctionne de façon très indépendante du Cabinet.

5.4.5 Équité et justice naturelle

- le Cabinet ne pourrait pas imposer l'équilibre des intérêts au fonctionnement du mécanisme de fixation des prix. L'utilisation des contrôles des importations peut s'avérer un instrument d'intérêt public dans quelques cas, comme on l'a mentionné;

- la Loi sur la concurrence et les tribunaux poseraient certaines limites à la structure et au fonctionnement d'un mécanisme de fixation des prix.

5.4.6 Ouverture et accessibilité

- en fonction de l'équilibre de la participation des intervenants au processus.

5.4.7 Transparence

- lors de la fixation des prix, il suffira de juste assez de transparence pour prévenir toute activité de nature criminelle ou collusoire;

- l'utilisation des importations pour influer sur les prix réduirait la transparence à moins que des objectifs de politiques et des critères clairs n'aient été établis et promulgués.

5.4.8 Efficacité et efficience

- il ne serait pas nécessaire de mesurer explicitement l'atteinte du but. Les intervenants qui prendraient part au processus feraient en sorte de maximiser les avantages pour les secteurs effectivement représentés dans le processus décisionnel;

- la déréglementation est le modèle de décision le moins coûteux pour les gouvernements. Les coûts d'administration du soutien des prix des produits seraient également transférés au secteur privé;

- cette option pourrait assurer une plus grande flexibilité de prix entre les produits, si elle fonctionne sur la base de la négociation ou d'un consensus entre les dépositaires d'enjeux. Toutefois, rien ne garantit que la moyenne ou l'ensemble des prix diminuerait.

6.0 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le secteur laitier présente toutes les caractéristiques qui plaident pour que la fixation des prix ne relève pas du contrôle exclusif du Cabinet. Il y a effectivement des gagnants et des perdants, ce qui accroît de façon importante les chances que des pressions soient exercées. On soutient, en général, que l'engagement politique dans les décisions portant sur les programmes compromet l'intégrité de la fixation des prix. Les questions relatives à la fixation des prix dans le secteur exigent une compétence hautement spécialisée et technique; et la participation directe des parties concernées est perçue comme une approche positive pour améliorer tant la responsabilité que le caractère acceptable des décisions.

En même temps, le secteur laitier présente certaines caractéristiques qui limitent la capacité de participation du public en tant que substitut à la responsabilité des élus. Le secteur laitier est hautement réglementé au niveau fédéral et est largement protégé contre les rigueurs de la concurrence. La réglementation du secteur affecte des droits privés de façon importante. Les parties ainsi touchées sont aux antipodes dans leur façon de concevoir la fixation des prix; de plus, elles sont inégalement dotées de ressources pour assurer la représentation de leurs intérêts respectifs dans les processus de décision.

En examinant les options pour un nouveau mécanisme indépendant de fixation des prix, la clé du succès réside dans l'assurance d'un équilibre approprié entre l'indépendance et la responsabilité dans la prise de décision. C'est cet équilibre qui garantira que les prix fixés sont raisonnables et n'isolent pas le secteur des tendances et des possibilités du marché à long terme. Un équilibre adéquat entre l'indépendance et la responsabilité est aussi nécessaire pour assurer que le Cabinet ne continue pas à assumer les responsabilités des décisions dans les domaines où il ne dispose plus d'aucun moyen de contrôle réellement efficace. Le degré d'équilibre peut être mesuré, en grande partie, en référence à d'autres critères évoqués dans la section 3.2 qui traite de la cohérence avec les lois actuelles et la jurisprudence, de la compatibilité avec les principes nécessitant des objectifs clairs, des politiques et des normes de réalisation, d'équité, d'ouverture, de transparence, d'efficacité et d'efficience.

L'expérience des autres pays laisse entendre que le degré de réglementation d'un secteur est normalement en étroite corrélation avec le degré de participation et de gestion du gouvernement dans le processus de fixation des prix. La nécessité d'intégrer les objectifs d'une vaste gamme de politiques est aussi un facteur important.

La Communauté européenne présente une structure agricole différente, voire souvent lâche; elle éprouve le besoin de promouvoir l'intégration politique dans toutes les décisions et les processus de prise de décision, et dispose d'une grande capacité de financement, qui a néanmoins ses limites. Les décisions sont prises aux niveaux politique et administratif sur la base d'un ensemble de politiques qui sacrifient les relations extérieures au profit de la défense des intérêts régionaux et relatifs à spécifiques aux biens. Le processus brille par son manque de transparence et par sa lourdeur et se caractérise par le marchandage et la réalisation de compromis opportunistes; il est par ailleurs extrêmement conflictuel.

Aux États-Unis, les politiques de fixation des prix des produits laitiers sont élaborées selon le système du congrès qui consiste en freins et en contrepoids. La discrétion considérable dans l'application de ces politiques, se borne néanmoins aux personnes nommées par le président. Le système assure la participation des parties intéressées à chaque étape de l'élaboration des politiques ainsi qu'un long débat public, mais puisque chaque élu sert de voie d'accès de cette participation, le système tend fortement à favoriser les intérêts liés à des produits. Le secteur laitier est hermétiquement protégé contre les influences extérieures mais puisque le gouvernement supporte les coûts de disposition des excédents, les décideurs sont encouragés à modérer les prix intérieurs et les entraves à la concurrence. La structure agricole a donc connu d'importants ajustements au cours des dernières années.

Le processus d'établissement d'un équilibre adéquat entre l'autoréglementation de l'industrie et le contrôle gouvernemental se poursuit en Australie. De plus en plus, l'industrie et non les organismes statutaires traditionnels donne des avis sur les politiques et prend les décisions en matière de fixation des prix. En même temps, il y a eu une tentative parallèle, bien que partielle, d'introduire la rigueur du marché comme solution de rechange à l'établissement de règles. En plus, toutes les propositions pour l'aide à l'industrie passent par un processus d'examen public et indépendant. On peut apprécier les exigences relatives à la prise de

décision dans le secteur laitier australien en considérant les équivalences canadiennes: la séparation peu commode des pouvoirs du fédéral et des États, les différences régionales dans la production du lait de consommation et de transformation, la concentration dans le secteur de la transformation et la proximité d'un voisin concurrentiel qui a récemment acquis l'accès au marché à la suite d'un accord bilatéral.

La Nouvelle-Zélande est allée le plus loin en transférant la réglementation à l'industrie; néanmoins, il y a plutôt peu de chose à réglementer. La première fonction du NZDB est maintenant d'administrer la fixation des prix de manière à appuyer les efforts de commercialisation, et non pour protéger les revenus ou pour assurer la stabilité des prix à long terme.

La situation du Canada est quelque peu unique en ce sens que les décisions relatives à la fixation des prix ont, pendant un certain temps, été prises indépendamment de leur incidence financière. Cela a signifié que les pressions sévères qui ont été exercées dans d'autres pays en faveur des réformes des politiques ont été largement ignorées au Canada et en plus, le gouvernement canadien n'éprouvait pas un besoin sérieux de continuer à contrôler directement la fixation des prix.

Au Canada, l'engagement du gouvernement fédéral dans la fixation des prix se limite à assurer que ses principes et objectifs généraux relatifs au secteur réglementé sont respectés, pour offrir un cadre effectif à une responsabilité qui soit cohérente avec le niveau d'intervention réglementaire, et pour équilibrer tous les intérêts. Dans ces circonstances, le moyen par excellence serait d'établir un organisme administratif indépendant muni d'un mandat pour réglementer la fixation des prix (OPPL) ou bien un conseil d'examen des prix des produits laitiers indépendant (CEPPL) pour surveiller et approuver la fixation des prix par l'industrie.

Idéalement, l'OPPL établirait les objectifs, prendrait des décisions de façon compétente, impartiale et indépendamment du Cabinet, mais lui serait relié par des processus qui définiraient les termes de son mandat et fourniraient l'interprétation de ses responsabilités. Une société tel l'OPPL offre les meilleures possibilités au gouvernement de s'assurer explicitement et directement que ses exigences évoquées à la section 3.2 et réitérées ci-dessus sont satisfaites. Cette option comporte cependant des inconvénients non négligeables.

Tout d'abord, un mécanisme de fixation des prix tel l'OPPL serait coûteux et nécessiterait du temps pour résoudre les questions de politiques. Toutefois, une fois le mécanisme bien établi, ces questions se présenteraient moins fréquemment, laissant ainsi à l'OPPL le soin de se pencher davantage sur la gestion quotidienne. En second lieu, les régulateurs, les législateurs et les parties concernées devraient se préparer à se faire à une tension créatrice continue entre l'autonomie de l'organisme d'une part, le contrôle politique et la responsabilité d'autre part. En pratique, des mandats flous, un manque de garanties au niveau des procédures d'appel au Cabinet et d'autres faiblesses administratives ont compliqué cette question. Troisièmement, afin de contenir les pressions spéciales liées aux directives et aux appels, le Cabinet devrait se préparer à prouver concrètement sa confiance dans l'organisme de fixation des prix, c.-à-d. ne pas cautionner les moyens de contourner le système. Finalement, les nominations à l'organisme devront se fonder sur l'équilibre entre l'impartialité, la compétence spécialisée et l'expérience chez les candidats.

Si la structure de l'OPPL est telle qu'elle ne lui permet pas d'être complètement indépendant des groupes d'intérêts, les autres parties concernées exerceront des pressions pour obtenir du Cabinet des lignes de conduite et le contrôle. Un nouvel OPPL, créer à partir d'un organisme déjà existant et qui, de surcroît, a une réputation établie quant à ses relations avec la clientèle, serait exposé à cette critique. Dans le cas de la CCL, le mécanisme de fixation des prix serait davantage compromis par l'intégration des fonctions réglementaires et opérationnelles, y compris la promotion de l'industrie.

L'autoréglementation par l'industrie dans la fixation des prix constitue une autre option. On a laissé entendre que cette solution pourrait fonctionner sous les auspices d'une corporation ou du CCGAL, ou par l'entremise d'un organisme de négociation, l'(ONPL). Cela permettrait à l'industrie de supporter les coûts et les responsabilités de sa propre réglementation et d'éloigner son attention du Cabinet. Ce dernier pourrait donner une certaine ligne de conduite au moment d'établir le mécanisme de fixation des prix même si une loi et un processus légal d'appel seraient indispensables pour assurer la conformité. Les autres moyens influencer *a posteriori* l'administration du mécanisme de fixation des prix sont limités et si on écartait les subventions fédérales, ils le seraient encore davantage. (Pour plus de détails, voir l'examen ci-après de la réglementation provinciale.)

Les problèmes que soulève l'autoréglementation de l'industrie sont bien connus. D'abord, la capacité du Cabinet à établir et à atteindre des objectifs de politiques serait très limitée bien que le secteur continue d'être très réglementé compte tenu de la protection fédérale contre les importations et des garanties de soutien. Les exemptions discrétionnaires à la législation sur la concurrence seraient aussi indispensables à certaines formes de société. En conséquence, le Cabinet pourrait continuer d'être tenu responsable des décisions sur lesquelles il n'exerce que peu de contrôle.

Deuxièmement, sans contrôles de procédures appropriés, cette mesure équivaudrait à remettre à l'industrie un chèque en blanc puisqu'elle exercerait un contrôle tant sur l'offre que sur les prix.

Troisièmement, l'équilibre dans les procédures est extrêmement difficile à réaliser lorsque deux des trois principales parties concernées poursuivent des buts qui s'apparentent et se recoupent et dont l'atteinte peut être assurée aux dépens des intérêts de la troisième partie. Il est invraisemblable, même en présence des contrôles de procédures normaux, qu'un mécanisme des prix contrôlé par l'industrie, fondé sur l'élaboration de règles ou la négociation, puisse garantir un accès équitable à des intérêts concurrents. La participation des vendeurs au détail et d'autres transformateurs pourrait se confondre et procurer un appui aux intérêts des consommateurs sur plusieurs points. La négociation offrirait moins de rigidité, d'obstacles à l'innovation et d'inefficacité dans la fixation des prix sans nécessairement réduire le niveau général des prix.

La réglementation provinciale pourrait mener à presque n'importe quel mécanisme de fixation des prix. Cependant, elle ressemblerait vraisemblablement aux modèles actuels dans le secteur de la volaille. Le Cabinet ne disposerait que d'une gamme limitée d'instruments d'influence (les subventions, le régime des importations, la surveillance du CNCPA et la participation fédérale à la détermination de l'offre intérieure). En outre, si le Cabinet transférait aux provinces le pouvoir officiel de fixation des prix, il lui serait difficile de saper leurs décisions par la porte arrière. En conséquence, par rapport à la perception et à la pratique, la réglementation provinciale permettrait de s'écarter davantage du cabinet fédéral que ne le ferait la réglementation fédérale ou l'autorégulation de l'industrie. Il faudrait résoudre un certain nombre de questions parallèles en matière de partage des coûts avant

de pouvoir transférer le pouvoir de réglementation. Cela pourrait amener une profusion de mécanismes de fixation des prix dont les caractéristiques varieraient.

La dernière solution de rechange considérée dans cette étude était la déréglementation du soutien aux produits laitiers. À noter que le secteur resterait fermement réglementé au niveau de l'exploitation agricole et que les contrôles sur les importations continueraient à protéger les prix des produits laitiers contre les variations des prix internationaux. Cette solution offrirait le même fonctionnement à distance que la réglementation provinciale. Toutefois, il n'y aurait aucun moyen permanent et facilement accessible pour établir les buts et les priorités du gouvernement quant aux prix à tous les niveaux. La déréglementation du soutien aux produits laitiers permettrait un plus grand degré d'innovation et de flexibilité des prix que celui qu'on a pu constater récemment. Plus encore, la fragmentation de la prise de décision et l'instabilité des marchés inciteraient l'industrie à éliminer les excédents au détriment des obligations internationales du Canada. À noter que la capacité à subventionner les exportations est directement reliée au degré auquel les prix intérieurs se situent au-dessus des prix internationaux.

RÉFÉRENCES

1. Les "MCA" sont des taxes ou des subventions aux exportations ou aux importations des produits agricoles à l'intérieur de la CEE et qui visent à neutraliser les effets des fluctuations des devises sur les échanges commerciaux.

2. Petit, Michel et al.: Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform, (Elsevier: Amsterdam, 1987).

3. L'abandon de l'article 22, contrairement à la législation spécifique à l'agriculture, peut seulement être modifié par le président après consultation de la "International Trade Commission".

4. Le *Secretary of Agriculture* et d'autres hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture des États-Unis sont nommés par le président.

5. À la suite de la *Déclaration des droits* du sous-comité en 1973.

6. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, *U.S. Grain Policies and the World Market*, Policy Monograph No. 4, (Canberra: Australian Government Publishing Service), 1989.

7. Tel que rapporté dans l'étude de l'équipe de recherche sur la viande et les produits laitiers du groupe de travail sur les politiques agricoles et les marchés du Comité sur l'agriculture de l'OCDE, «The Market for Dairy Products, Situation and Outlook - First Quarter», (Note by Secretariat), AGR/AMP/MD(90)3, 16 May 1990.

8. The Commonwealth Dairy Produce Equalization Committee Ltd.

9. *Dairy Produce Act*, Section 13B.

10. En fin de compte, les produits comprenaient le beurre et le beurre fondu et la caséine.

11. OECD, *National Policies and Agricultural Trade Country Study: Australia*, (OECD: Paris 1987), p. 54.

12. Bureau of Agricultural Economics, *An Economic Evaluation of Australian Dairy Pricing Policy*, Occasional Paper No. 84, Canberra: Australian Government Publishing Service, pgs. 27-28.

13. Cela s'est produit à plusieurs reprises grâce à la liaison de l'administration de l'ADC avec les agriculteurs, les manufacturiers, les autorités des États et les consommateurs. *Ibid*, p. 28.

14. Industries Assistance Commission Report, No. 333, 23 November 1983, *The Dairy Industry*, pg. ii.

15. Pour plus d'information sur les déclenchements des niveaux de soutien du marché, voir GATT, International Dairy Products Council, «Questionnaire Regarding Information on Domestic Policies and Trade Measures: Australia», Revision-September 1989, DPC/INV/4/Add. 10/Suppl.1.

16. L'ADIC est un organisme qui élabore des politiques sur les industries et qui est composé de 46 représentants des États d'Australie

17. ADC, *Annual Report*, 1986-1987, p. 3

18. Norwood, Brian, «Agricultural Markets Brief», août 1989

19. La DPPA est un organisme indépendant composé d'un président non aligné, de trois directeurs de la NZDB et de trois membres du gouvernement.

20. En 1961, les membres de la NZDB étaient des fonctionnaires et des élus des coopératives. Le Bureau de la commission a été élargi tout récemment.

21. Green, Small et Griffith, «Submission to the 1988 General Review of Australia-New Zealand Closer Economic Relations», New South Wales Agriculture and Fisheries, Rural and Resource Economics Report No. 2, November 1988.

22. GATT, International Dairy Arrangement, International Dairy Products Council, «Status Report on the World Market for Dairy Products», Note by the Secretariat, 29 February 1988, p. 18.

23. Par exemple, les mesures prises pour améliorer la responsabilité des sociétés de la Couronne.

24. Voir, par exemple, Neil R. Finkelstein and Brian MacLeod Rogers (eds)., Administrative Tribunals and the Charter, (Carswell: Toronto, 1990).

25. Voir H.N. Janish, «Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada», *Osgoode Hall Law Journal*, (Vol. 17, No. 1), p.63.

26. L'honorable M. Justice Hugh F. Gibson, «The Commission of Inquiry into Certain Allegations Concerning Commercial Practices of the Canadian Dairy Commission», 1981, p. 89.

27. *Economic Regulation and Intervention in Agriculture* (Ottawa: Economic Council and Institute for Research on Public Policy, 1981).

28. Plus particulièrement, il a été recommandé que cette direction impose le critère des niveaux des prix efficaces et des stratégies de commercialisation.

29. La liste elle-même est en grande partie basée sur l'analyse de la Commission de réforme du droit au Canada assortie de certaines modifications. Les observations englobent des opinions plus générales des commentateurs.

30. Les tribunaux peuvent, évidemment, fournir des remèdes contre le Cabinet sur les questions de droit ou de juridiction.

31. G.B. Reschenthaler, «Direct Regulation in Canada: Some Policies and Problems», dans W.T. Stanbury (ed.), Studies on Regulation of Canada (IRPP: Toronto, 1978), p. 94.

32. Andrew F. Popper, «An Administrative Law Perspective on Consensual Decision-Making», *Administrative Law Review*, (Vol. 35, No. 1), 1983, pp. 255-312.